

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Departamento de Economia Política

A Estagnação do Investimento Municipal em Portugal: Reflexão
sobre as Tendências Recentes (2003 - 2022)

Inês Catarina de Azevedo de Gouveia e Freitas

Mestrado em, Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Manuel Gonçalves Lopes, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

A Estagnação do Investimento Municipal em Portugal: Reflexão
sobre as Tendências Recentes (2003 - 2022)

Inês Catarina de Azevedo de Gouveia e Freitas

Mestrado em, Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Manuel Gonçalves Lopes, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024

À avó Teresinha e à avó Natividade,

Agradecimento

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador Professor Doutor Raul Lopes, pela sua incansável disponibilidade, apoio e motivação ao longo do processo de investigação. Sem a sua orientação próxima e dedicada, este trabalho não seria tão completo.

Expresso também a minha gratidão ao corpo docente do Mestrado de Economia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL, pelo excelente ambiente de aprendizagem proporcionado e pelos valiosos ensinamentos que foram essenciais para a elaboração do presente trabalho.

Aos autarcas locais e técnicos que gentilmente se disponibilizaram a ser entrevistados, agradeço a disponibilidade e colaboração. O contributo de cada um foi fundamental para o enriquecimento do trabalho.

Agradeço profundamente à minha família, especialmente aos meus pais, por me terem incentivado a concluir esta etapa. Ao meu pai, pela constante disponibilidade e apoio incondicional, e à minha mãe, por me incentivar e inspirar a perseverar nos momentos mais desafiantes.

Às minhas estimadas amigas Constança Mascarenhas e Margarida Cruz, pelo constante estímulo académico e camaradagem, e à Francisca Pestana e à Francisca Jesus, pelo apoio inestimável nos restantes momentos da vida.

Por fim, agradeço ao ISCTE-IUL, pela constante promoção de um espaço de pensamento livre e por proporcionar a experiência académica que sempre ambicionei.

Resumo

O presente estudo procura fazer uma reflexão sobre as tendências recentes do investimento local no contexto português, com o objetivo de compreender as políticas de gestão financeira adotadas pelos municípios e o seu impacto no investimento local, entre 2003 e 2022. A partir da análise da evolução das competências autárquicas e da autonomia local, consagrada na Constituição de 1976, são identificadas mudanças nas práticas de investimento, impulsionadas tanto por fatores legislativos quanto pelas exigências sociais e financeiras. Para compreender o comportamento médio dos municípios em relação ao investimento local nas últimas décadas, foram analisados dez casos de estudo, representando municípios de diferentes regiões do país e com características socioeconómicas distintas. A pesquisa revela que as políticas de investimento têm se adaptado a um contexto de crescente autonomia financeira, impulsionada pelo aumento das atribuições, mas enfrentando desafios significativos, como a limitação de recursos orçamentais, levando à estagnação dos níveis de investimento. O estudo destaca a importância de uma gestão financeira sólida, ajustada às especificidades locais e a necessidade de desenvolvimento de estratégias de investimento sustentáveis que considerem tanto exigências atuais quanto futuras e conclui que para contrariar uma certa estagnação dos níveis de investimento, deverá ocorrer alguma reavaliação das políticas de descentralização e financiamento por parte do Estado e as próprias autarquias devem adotar uma política contracíclica, promovendo o investimento local mais ajustado às exigências atuais e futuras, bem como mais ajustado ao crescimento e desenvolvimento económico dos municípios.

Palavras-chave: Autarquias Locais; Investimento Municipal; Desenvolvimento Local; Gestão Financeira.

Abstract

The present study seeks to reflect on latest trends in local investment within the Portuguese context, with the aim to understand the fiscal management policies adopted by local authorities and their impact on local investment, between 2003 and 2022. Based on an analysis of the evolution of local authority competencies and local autonomy, enshrined in the 1976 Constitution, changes in investment practices are identified, driven by both legislative factors and social and financial demands. To understand the average behavior of local government within the local investment, ten case studies were analyzed, representing municipalities from different regions of the country with distinct socioeconomic features. The research reveals that investment policies have adapted to a context of increasing financial autonomy, driven by the expansion of responsibilities, but are also facing significant challenges, such as budgetary constraints, leading to the stagnation of local investment levels. The study highlights the importance of solid fiscal management tailored to local specificities, and the need to develop sustainable investments strategies that consider both current and future demands. It concludes that, to counteract the stagnation investment levels, a reassessment of decentralization and financing policies by the state should take place, and the local government themselves must adopt countercyclical policies, promoting local investment that is more aligned with current and future demands, as well as with economic growth and development of the municipalities.

Keywords: Local Government; Local Investment; Local Development; Financial Management.

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
I – O ENQUADRAMENTO TEÓRICO E A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL	3
1. A Administração Pública em Portugal e a consolidação da Administração Local	4
2. Evolução da Administração Local: atribuições e competências, receitas e despesas municipais..	7
3. Consolidação do investimento local com base nos paradigmas de desenvolvimento e de Política Regional	38
II - METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO.....	45
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
ANEXOS	79

Índice de Quadros

Tabela I. Receita Total dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	14
Tabela II. Estrutura da Receita (classificação económica)	15
Tabela III. Despesa Total dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	19
Tabela IV. Estrutura da Despesa (classificação económica)	20
Tabela V. Despesa desagregada em investimento e funcionamento em termos material e imaterial, segundo a classificação económica da despesa	23
Tabela VI. Evolução do investimento material e imaterial <i>per capita</i> dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	25
Tabela VII. Evolução do funcionamento material e imaterial <i>per capita</i> dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	27
Tabela VIII. Evolução financeira dos municípios portugueses, entre 2007 e 2021	34
Tabela IX. Resumo da relação entre a amostra e as variáveis	47
Tabela X. Evolução dos saldos financeiros do município de Arcos de Valdevez, entre 2003 e 2022 ..	63
Tabela XI. Evolução dos saldos financeiros do município de Braga, entre 2003 e 2022	64
Tabela XII. Evolução dos saldos financeiros do município de Câmara de Lobos, entre 2003 e 2022 ..	65
Tabela XII. Evolução dos saldos financeiros do município de Évora, entre 2003 e 2022	65
Tabela XIV. Evolução dos saldos financeiros do município de Odivelas, entre 2003 e 2022	66
Tabela XV. Evolução dos saldos financeiros do município de Oleiros, entre 2003 e 2022	66
Tabela XVI. Evolução dos saldos financeiros do município de Ponta Delgada, entre 2003 e 2022	67
Tabela XVII. Evolução dos saldos financeiros do município de Sintra, entre 2003 e 2022	67
Tabela XVIII. Evolução dos saldos financeiros do município de Tavira, entre 2003 e 2022	68
Tabela XIX. Evolução dos saldos financeiros do município de Vila Real, entre 2003 e 2022	68

Índice de Figuras

Gráfico I. Composição da Receita Corrente dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	16
Gráfico II. Composição da Receita de Capital dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 ...	17
Gráfico III. Evolução das Receitas Municipais dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 ..	18
Gráfico IV. Estrutura da Despesa Total dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	21
Gráfico V. Evolução das Despesas de investimento material e imaterial dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	24
Gráfico VI. Evolução das Despesas de funcionamento material e imaterial dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	27
Gráfico VII. Evolução das componentes das despesas de funcionamento imaterial dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	29
Gráfico VIII. Evolução da independência financeira dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022	33
Gráfico IX. Evolução das transferências da EU dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 ..	37

Glossário de siglas:

AL – Autarquia(s) Local(ais)

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

AP – Administração Pública

ARL – Administração Regional e Local

CA – Contribuição Autárquica

CCP – Código dos Contratos Públicos

CEE - Comunidade Económica Europeia

CI – Comunidades Intermunicipais

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DL – Decreto-Lei

EAPPI – Execução Anual do Plano Plurianual de Investimentos

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FBM – Fundo de Base Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FFD - Fundo de Financiamento da Descentralização

FGM – Fundo Geral Municipal

FSE – Fundo Social Europeu

FSM - Fundo Social Municipal

IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMV – Imposto Municipal sobre Veículos

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LFL – Lei das Finanças Locais

NLFL – Nova Lei das Finanças Locais

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Sector*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

PC (*pc*)– *per capita*

PR – Política Regional

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

QCA – Quadros Comunitários de Apoio

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

SEE - Setor Empresarial do Estado

SPA - Setor Público Administrativo

SPP - Setor Público Português

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

O investimento público tem sido amplamente reconhecido como um fator fundamental para o crescimento e desenvolvimento económico, sendo objeto de análise por diversos autores que destacam a sua relevância na promoção do bem-estar. Ao longo das últimas décadas, o papel das autarquias locais no desenvolvimento das suas regiões tem-se tornado cada vez mais evidente, em parte devido à sua proximidade com os cidadãos e ao profundo conhecimento dos problemas locais. Esta dinâmica tem conduzido a uma crescente importância do investimento local, que hoje ocupa uma posição central nas decisões políticas e na implementação de estratégias de desenvolvimento local. Contudo, apesar da sua reconhecida importância, o investimento municipal tem-se mantido estável nos últimos anos, registando níveis similares aos do início do século. Este fenómeno é particularmente preocupante, uma vez que as atribuições e competências autárquicas aumentaram consideravelmente, exigindo uma resposta mais robusta e eficiente para atender às necessidades das populações locais. Esta situação levanta questões sobre a real capacidade dos municípios em promover um desenvolvimento sustentado e em responder às exigências da sociedade contemporânea.

A presente dissertação centra-se na análise das tendências do investimento autárquico em Portugal nas últimas duas décadas, identificando os fatores que contribuem para a estagnação dos níveis de investimento e as suas implicações para o desenvolvimento local. Com base num quadro paradigmático que abrange a descentralização administrativa e as transformações na política pública, o estudo explora a evolução das autarquias locais em vários parâmetros entre 2003 e 2022. A pesquisa procurou compreender como a evolução legislativa e financeira moldou o cenário atual, identificando as causas para o baixo investimento e refletindo sobre soluções para um modelo de investimento sustentável e equilibrado, que contemple as necessidades das gerações presentes e futuras.

Coadjuvando a pergunta de partida, propõe-se uma análise a dez municípios distribuídos ao longo de todo o país, enquanto estudos de casos. A análise da sua realidade permite compreender a tendência registada, sustentando os resultados obtidos para o comportamento médio das autarquias portuguesas. Através desta metodologia qualitativa, procura-se observar possíveis variáveis como as despesas de funcionamento e os fundos comunitários, que, a par de contingências socioeconómicas, influenciaram positiva ou negativamente o nível de investimento das autarquias estudadas.

Neste contexto, a presente dissertação começa por apresentar o enquadramento teórico e a evolução da Administração Local, por meio de uma análise extensa da evolução das atribuições, competências, receitas e despesas municipais. A consolidação do investimento local com base nos paradigmas de desenvolvimento e de Política Regional permitiu contextualizar as dinâmicas do investimento, ou seja, o tipo de investimento esperado e a sua correlação com os diferentes paradigmas. No segundo capítulo debruça-se sobre a metodologia adotada, que inclui a análise de casos de estudo de dez municípios, permitindo compreender as suas dinâmicas relativamente ao investimento municipal. O

terceiro capítulo apresenta os resultados dessa análise, articulando-os com o contexto teórico previamente discutido. Por último formulam-se as principais conclusões.

Realça-se que o presente trabalho não pretende ser uma análise exaustiva das políticas fiscais que antecederam os investimento locais, mas antes um ponto de partida válido para a compreensão dos desafios enfrentados pelas autarquias em matéria de investimento, servindo como uma base para futuras investigações que visem aprofundar as soluções para os problemas aqui identificados, especialmente entre o equilíbrio entre a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento local.

I – O Enquadramento teórico e a evolução da Administração Local

As Autarquias Locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respetivas populações. As freguesias e os municípios são as Autarquias Locais em Portugal, sendo a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal os seus respetivos órgãos executivos e a Assembleia de Freguesia e a Assembleia Municipal os respetivos órgãos deliberativos¹. A população é o principal elemento da autarquia local, na medida em que é para prosseguir os seus interesses que esta existe (Mendes, 2009).

Ao longo dos últimos anos as Autarquias Locais portuguesas, nomeadamente as câmaras municipais, experienciaram uma amplificação das suas competências e atribuições, o que conduziu ao aumento da receita e despesa municipal. A estrutura da Administração Pública portuguesa sofre grandes alterações com o fim do Estado Novo e, por consequência, as Autarquias Locais ganham autonomia local fruto do processo de descentralização administrativa. Os municípios tornam-se cada vez mais responsáveis pelo desenvolvimento da sua área administrativa, que na maior parte das vezes está associado aos investimentos realizados. Estes investimentos procuram cumprir o propósito de desenvolvimento local, mas sempre com preocupações e áreas de intervenção que marcaram a época em que se regem os paradigmas de política regional e os paradigmas de desenvolvimento. Os investimentos efetuados pelos municípios procuram estar alinhados com as exigências decorrentes do desenvolvimento das suas responsabilidades e competências, sendo que os investimentos de cariz imaterial têm ganho relevo, em detrimento dos investimentos de cariz material.

As competências atuais a cargo dos municípios requerem mais e melhores recursos financeiros, patrimoniais e humanos, o que resultam em investimentos municipais mais exigentes. Complementarmente, as infraestruturas materiais e imateriais são cada vez mais diversificadas e complexas, pelo que a falta de investimento poderá prejudicar o desenvolvimento local e poderão existir consequências futuras com impactos diretos na vida da população local. Isso evidencia a relevância ampliada do investimento local no cotidiano das comunidades.

Quando analisamos os dados financeiros municipais verificamos que os últimos anos foram marcados por um decréscimo do investimento municipal², colocando em causa o papel dos municípios enquanto promotores do desenvolvimento local. Ao analisar as despesas de capital dos municípios, onde o investimento é a componente predominante³, constatamos inequivocamente esta tendência

¹ Definição de Autarquias Locais do Conselho de Finanças Públicas (CFP), disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/glossario/autarquias-locais>

² Como é possível observar na Tabela IV.

³ O investimento municipal é composto pelas seguintes componentes da despesa de capital: 07 – aquisição de bens de capital, 08 – transferências de capital e 09 – ativos financeiros.

decrecente. Torna-se crucial compreender as razões por trás desse acontecimento e analisar se o desenvolvimento local sofreu impactos menos positivos.

1. A Administração Pública em Portugal e a consolidação da Administração Local

A Administração Pública (AP) tem subjacente a função crucial da gestão da sociedade. Não há pessoas, empresas ou instituições a quem a ação da Administração Pública não lhes seja sentida em aspetos quotidianos. A evolução da AP em Portugal foi marcada por várias fases e reformas, desde o Estado Novo, onde a AP era caracterizada por ser centralizada e fortemente controlada pelo Estado, e posteriormente com a nova Constituição Portuguesa, aprovada em 1976, onde se estabeleceram princípios fundamentais que ainda a regem, como a descentralização administrativa, a participação democrática e a proteção dos direitos fundamentais. Desta forma, este período ficou marcado pelo esforço contínuo para descentralizar o poder e promover a autonomia local, a Lei das Finanças Locais (LFL), em 1979, foi um marco importante nesse sentido.

Esta disciplina tem sofrido importantes alterações que visam acompanhar a evolução das prioridades sociais, humanas e dos paradigmas políticos. Segundo Bilhim (2004), existem três modelos de administração pública. O modelo tradicional/burocrático, o modelo liberal/de menor Estado e o modelo do novo serviço público/Estado parceiro do cidadão. O primeiro modelo caracteriza-se pela primazia de leis e procedimentos administrativos, remonta à ideia inicial da administração pública, designadamente “voltava-se à formação da burocracia governamental, responsável pela execução ou pela implementação das políticas públicas” (Farah, 2011). O objetivo da sua atuação centrava-se na eficiência, onde se verificava a separação entre a componente administração e a componente política. Já o modelo liberal, distingue-se pela primazia da racionalidade do *homo economicus*⁴, onde os agentes são egoístas e procuram maximizar a sua utilidade. A mínima intervenção por parte do Estado é valorizada, mas sujeita a um controlo político rigoroso. O modelo do novo serviço público corresponde à versão melhorada do modelo tradicional, onde são acrescentados aspetos positivos, que não eram valorizados no primeiro modelo, como a preocupação pela permanente mudança e o facto do gestor público ser um “mediador integrante das novas práticas”. Na dicotomia entre boa gestão pública ou boa democracia opta pela boa democracia, não descuidando a boa gestão (Bilhim, 2004).

Em Portugal, a Administração Pública ganhou protagonismo com a sua entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), atual União Europeia. Adotaram-se reformas administrativas com o objetivo de alinhar o país com os padrões europeus em termos de eficiência e de transparência. Todavia, “a estrutura do setor público português (SPP) é singular no contexto europeu, na medida em que apresenta apenas dois níveis de administração: central e local (ao excetuar os governos regionais dos

⁴ Expressão referente a uma representação teórica do comportamento humano na economia que corresponde a um ser hipotético cujas decisões são baseadas na procura racional do interesse próprio (o egoísmo), é pautado pelos princípios da racionalidade, da maximização da utilidade e do autointeresse. Corresponde a um agente sem preferências morais, sociais e sem emoções, é um manipulador estratégico.

Açores e da Madeira)” (Madureira *et al.*, 2013). O SPP pode ser apresentado numa ótica económica ou na ótica do direito administrativo. Na ótica económica, o setor público está dividido entre o Setor Público Administrativo (SPA) e o Setor Empresarial do Estado (SEE). Faz parte do SPA, a Administração Central (Estado e Administração Central Autónoma), a Segurança Social, a Administração Regional (Regiões Autónomas) e a Administração Local (Municípios e Freguesias). “O Estado português é um Estado unitário, descentralizado a nível administrativo, nas autarquias locais e em certas instituições ou corporações, e desconcentrado, a nível político, no que diz respeito aos arquipélagos” (Nabais, 2006).

“Ao longo dos últimos 30 anos a reforma da AP em Portugal foi essencialmente marcada por cinco realidades: a vaga de privatizações, a introdução da empresarialização da administração, a reestruturação da AP central, a convergência das leis e regimes de trabalho públicos e privados e, por fim, a tentativa de reduzir a burocracia e aumentar a proximidade e a transparência na relação entre a administração e os cidadãos” (Madureira, 2020). Estas reformas foram fundamentadas em princípios normativos distintos relativamente à gestão governamental e administrativa, nomeadamente, o *New Public Management* (NPM) – “nova gestão pública” e o *New Public Sector* (NPS) – “novo setor público”.

A introdução de princípios de NPM – “nova gestão pública” – marcou a evolução da AP em Portugal. Os seus causídicos defendem o uso de modelos de mercado para garantir a eficácia na prossecução das funções do governo. “Os gestores públicos devem maximizar a produtividade e a eficácia através de uma tomada de decisão semelhante ao setor privado” (Denhardt, 2015). Em Portugal, nos anos 80, procurou-se aproximar o setor público às práticas do setor privado, como aconteceria em vários países europeus. Consequentemente verificou-se uma grande redução nas despesas com pessoal, com o objetivo de “empresarialização dos métodos de gestão”. Ao incorporar estes princípios na AP, procurava-se melhorar a sua gestão e organização, tornando-a menos pesada e burocrática e consequentemente, mais flexível. Todavia, a prática do NPM resultou em desinvestimento em atividades prestadoras do Estado, sendo que a saúde e a educação foram áreas muito afetadas. Neste modelo normativo o interesse público não é relevante, apenas a escolha individual tal como é praticada no mercado. Este período ficou marcado pela primazia de um estado mais liberal/menos interventivo.

O enfraquecimento do papel do estado-providência (*Welfare State*), por consequência da ideia de que o interesse público não é relevante, resulta em modelos teóricos críticos ao NPM, como o NPS – “novo setor público” – que se caracteriza por desafiar alguns aspetos do modelo tradicional e acrescentar aspetos de uma nova cultura empresarial, como a “autonomia e espírito empreendedor, produtividade através da motivação das pessoas e a orientação por valores”⁵. Esta abordagem enfatiza a democracia e a cidadania, procurando ultrapassar certos aspetos das abordagens mais tradicionais, como o papel da

⁵ Aspetos de apelos à mudança organizacional e à criação de uma nova cultura de empresa, mencionados em “A governação nas autarquias locais”, de Bilhim (2004).

governança (*governance*), o sistema complexo (que compreende uma pluralidade de atores), o interesse público baseado numa discussão inclusiva, entre outros.

A modernização administrativa, com a finalidade de simplificar procedimentos, melhorar a eficiência e promover a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos, resulta da adoção de ideias do NPS e marca a AP em Portugal. A descentralização do poder para as Autarquias Locais vai ao encontro das necessidades da própria AP, pois permite uma prestação de serviços mais eficiente, mas também se justifica enquanto promotora do desenvolvimento local, através da transferência de recursos e de tomadas de decisão por parte dos decisores políticos locais.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) definiu as autarquias locais (AL) como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”⁶. Esta definição é um reflexo importante de princípio democrático, que é reforçado pela modernização administrativa. No Continente, as autarquias locais correspondem às freguesias, aos municípios e às regiões administrativas⁷ (n.º 1, art.º 236), já nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem às freguesias e aos municípios (n.º 2, art.º 236). Existem 308 municípios em Portugal, dos quais 278 correspondem a municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores (RAA) e 11 na Região Autónoma da Madeira (RAM). A descentralização ganha destaque como pilar essencial da organização administrativa do país.

Num contexto em constante evolução, a governação local precisa adaptar-se às dinâmicas emergentes da Administração Pública, nomeadamente ao novo contexto da AP – o “novo setor público”. “A complexidade dos problemas atuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e de outros atores locais requer a adoção de outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais, que permitam o desenvolvimento de dinâmicas locais em áreas como a valorização de recursos locais e de intervenção ambiental, a animação cultural, a intervenção social e outras” (Araújo, 2003).

A análise da Administração Pública em Portugal e a consolidação da Administração Local proporciona uma base sólida para compreendermos as dinâmicas específicas, que moldaram o desenvolvimento das autarquias. Ao explorar as origens e a estrutura da Administração Local, estabelecemos a fundamentação necessária para mergulhar na evolução das suas atribuições e competências, bem como nas complexidades relacionadas com as receitas, despesas e financiamento municipal. O entendimento profundo destes dois pontos interligados oferece uma perspetiva abrangente sobre a trajetória da Administração Local em Portugal, destacando as mudanças ao longo do tempo, assim como as suas implicações nas comunidades locais.

⁶ Definição de Autarquias Locais presente no art.º 235 da CRP, versão consolidada.

⁷ Ainda não foram instituídas em concreto (art.º 255 e art.º 256 da CRP, versão consolidada).

2. Evolução da Administração Local: atribuições e competências, receitas e despesas municipais

As autarquias locais portuguesas têm desempenhado um papel cada vez mais crucial no estímulo ao desenvolvimento local. Ao longo dos últimos 50 anos testemunhamos uma evolução contínua relativamente às atribuições e competências municipais, que procuraram acompanhar as necessidades e exigências das comunidades locais. O reforço do processo de descentralização também se manifestou por meio de reformas nas finanças locais, que procuraram responder aos desafios consequentes do aumento do campo de ação das autarquias locais. Este é um processo ainda em curso e sujeito a continuas adaptações e ajustes.

O esquema de dependência intensa não se alterou de imediato após a instauração do novo regime. A instabilidade governativa, que caracterizou os primeiros anos da democracia em Portugal, dificultou a formulação de um esquema legal para a distribuição de recursos, sendo que esse processo só foi concluído quatro anos mais tarde. Apesar de as primeiras leis relacionadas ao novo poder local, especificamente as leis que delinham as atribuições das autarquias locais e os poderes dos órgãos autárquicos, terem sido promulgadas em 1977⁸, somente em 1979⁹ foi publicada a legislação que estabeleceu as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais.

Em 1979 as autarquias locais viram definidas as “atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos”, através da Lei n.º 77/79, de 25 de setembro. Ao analisar a respetiva legislação, verificamos que as atribuições apresentavam uma “formulação genérica, limitando-se a manter as previstas no Código Administrativo”¹⁰. Esta legislação marcou o caminho da evolução das atribuições e competências autárquicas.

De acordo com o art.º 2 da Lei n.º 77/79, de 25 de setembro, compete às AL todas as responsabilidades relacionadas com seus interesses próprios, incluindo, mas não se limitando à/ao:

- Administração de bens próprios e sob sua jurisdição;
- Fomento;
- Abastecimento público;
- Cultura e assistência;
- Salubridade pública;

Relativamente às competências atribuídas ao respetivos órgãos¹¹, verificamos que algumas são partilhadas entre a assembleia municipal e a câmara municipal, como:

⁸ Lei n.º 79/77, de 25 de outubro.

⁹ Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro.

¹⁰ Em Lopes, R., Baptista, A. M., & Matos, C. (2022). Meio século de poder local: as marcas do Partido Socialista (pág. 94).

¹¹ A assembleia municipal corresponde ao órgão deliberativo e a câmara municipal ao órgão executivo.

- a. A aprovação do plano de atividades, orçamentos propostos, contas e relatórios;
- b. A possibilidade de estabelecer normas relativamente à gestão de património;
- c. A possibilidade de elaborar o “plano diretor do município”;

As atribuições foram atualizadas e reforçadas, a par das competências dos respetivos órgãos, através do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que revogou a anterior Lei n.º 79/77, de 25 de outubro. Os campos de intervenção foram alargados, sendo que à data as atribuições das autarquias locais eram as seguintes:

- Administração de bens próprios e sob sua jurisdição;
- Abastecimento público;
- Salubridade pública e ao saneamento básico;
- Saúde;
- Educação e ensino;
- Cultura, tempos livres e desporto;
- Defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional;
- Proteção civil;

“Em termos de competências, alargaram-se a competência regulamentar à gestão do espaço público, (...), e estende-se a competência fiscal” (Lopes *et. al*, 2022). Este diploma (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março) deve ser lido de foram complementar ao Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março que procurou “suprir a lacuna”¹² relativamente ao regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. A presente legislação explana com maior detalhe as novas competências da exclusividade dos municípios, que se devem refletir em investimentos, nomeadamente:

- Equipamento rural e urbano: Onde compete aos municípios investimentos em espaços verdes, ruas e arruamentos e cemitérios municipais, instalação dos serviços públicos do município, mercados municipais, bombeiros;
- Saneamento básico: Onde compete aos municípios investimentos em saneamento básico, sistemas de esgotos e os sistemas de lixo e limpeza pública;
- Energia: Onde compete aos municípios investimentos na distribuição de energia elétrica em baixa tensão e a iluminação pública urbana e rural;
- Transportes e comunicações: Onde compete aos municípios investimentos em redes viárias urbana e rural, rede de transportes coletivos urbanos, transportes coletivos não urbanos que se desenvolvam exclusivamente na área do município;

¹² Expressão utilizada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março.

- Educação e ensino: Onde compete aos municípios investimentos em centros de educação pré-escolar, escolas dos níveis de ensino básico, as residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos anteriormente, os transportes escolares, outras atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres e equipamentos para educação de base de adultos
- Cultura, tempos livres e desporto: Onde compete aos municípios investimentos em centros de cultura, bibliotecas e museus municipais; património cultural, paisagístico e urbanístico do município; parques de campismo e a instalações e equipamento para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal;
- Saúde: Onde compete aos municípios investimentos em centros de saúde;

A delimitação das atribuições e competências dos municípios experienciou um novo alargamento em 1999, por via da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Relativamente às atribuições estabelecidas na legislação passada (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março), os municípios tornaram-se responsáveis por cerca de mais uma dezena de novos domínios (ciência, ação social, habitação, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ornamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa) e as suas competências foram alargadas dentro das áreas já atribuídas. O art.º 28 da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, explana o alargamento das competências das AL, relativamente à promoção do desenvolvimento, refletindo a sua importância no âmbito local. “A conjugação destas duas alterações (âmbito de atribuições e âmbito de competências) resulta no maior reforço do protagonismo das autarquias locais no desenvolvimento local desde 1977” (Lopes *et. al*, 2022).

Portugal enfrentou problemas económico-financeiros que questionaram a sustentabilidade das finanças públicas nos primeiros anos do século XXI. O país não foi capaz de solucionar os desafios por conta própria, pelo que em 2011 a Troika¹³ interveio para fornecer assistência financeira em troca da implementação de reformas estruturais e de medidas de austeridade rigorosas. A administração local, também, foi alvo de reformas, substancialmente na redução de estruturas e despesas. Por consequência, durante este período, as atribuições e competências dos municípios não sofreram qualquer alteração. Apenas em 2018, passado quase duas décadas deste a última legislação¹⁴ relativamente ao quadro de atribuições e competências dos municípios surge um novo diploma, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que corresponde a uma Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as

¹³ Corresponde ao mecanismo de estabilização criado pela União Europeia sendo composta 3 entidades: a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

¹⁴ Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

entidades intermunicipais. A presente lei ficou marcada pelo alargamento das competências dos municípios e pela definição de princípios que devem obedecer a transferência de competências para as AL e para as entidades intermunicipais.

Após a promulgação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, as AL passaram a assumir, complementarmente, como atribuições e competências as seguintes áreas de intervenção:

- Praias marítimas, fluviais e lacustres;
- Áreas portuário-marítimas e urbanas de desenvolvimento turístico;
- Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas;
- Proteção e saúde animal;
- Segurança alimentar;
- Segurança contra incêndios;
- Estacionamento público;
- Modalidades afins de jogos de fortuna e azar;

As novas competências municipais e intermunicipais, estabelecidas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, encontram-se explicitadas em diversos domínios¹⁵. Para fazer face às mesmas, as AL foram envolvidas num processo de transferência de recursos para as despesas subsequentes. Foi também estabelecido por lei que estas competências poderiam ser adotadas de forma gradual, sendo que as autarquias poderiam “decidir as competências que querem assumir em cada ano até 2021”¹⁶.

A ausência de legislação mais atualizada sobre as atribuições e competências dos municípios remeto-nos para a análise das finanças locais dentro do quadro legal revogado e atualizado. Este é o desafio que se impõe daqui em diante: entender como as normativas vigentes moldaram as práticas financeiras das autarquias locais em paralelo com a evolução das atribuições e competências. Esta análise não apenas proporcionará a eficiência e eficácia dos recursos municipais, mas também ajudará a compreender o reforço do papel e da autonomia das autarquias locais.

A Lei das Finanças Locais surgiu em 1979 com a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, e corresponde ao instrumento legal que regula a gestão financeira das autarquias locais. Aqui são estabelecidos os recursos necessários para a execução das competências atribuídas às AL pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro. Esta lei define o quadro normativo para a arrecadação de receitas, a distribuição de transferências do

¹⁵ Educação e formação profissional, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetadas à atividade portuárias, informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, estruturas de atendimento ao cidadão, policiamento de proximidade, proteção e saúde animal, segurança dos alimentos, estacionamento público, modalidades afins de jogos de fortuna e azar, promoção turística, justiça, outras competências e delegação de competências nos órgãos das freguesias;

¹⁶ Em Lopes, R., Baptista, A. M., & Matos, C. (2022). Meio século de poder local: as marcas do Partido Socialista (pág. 121).

Estado e a elaboração dos orçamentos municipais. Visa assegurar a autonomia financeira das autarquias, permitindo que estas cumpram eficazmente as suas competências e providenciem serviços à comunidade. Além disso, estabelece critérios para a equidade na distribuição dos recursos entre municípios, promovendo uma gestão financeira de âmbito local transparente e responsável.

A Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (1º LFL) atribui mais poderes aos órgãos locais, o que permitiu aumentar os recursos e os poderes financeiros, pelo que desempenhou um papel crucial na concretização dos princípios de autonomia do poder local estipulados na Constituição de 1976. Foram definidas as receitas destinadas diretamente aos municípios, incluindo impostos locais, e estabeleceu-se um montante mínimo a ser transferido para os municípios. Foi também criada uma nova comparticipação a ser inscrita no Orçamento de Estado (OE), o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). Para além das receitas próprias¹⁷, as receitas municipais passaram a ser constituídas por um conjunto de impostos denominados municipais¹⁸ que revertiam na totalidade a favor dos municípios. Também passou a ser receita municipal uma percentagem (que não poderia ser inferior a 18%) de um conjunto de outros impostos, e finalmente o FEF inscrito no OE, que representava uma percentagem indexada à despesa do próprio OE.

A Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, tinha os seguintes três objetivos principais:

- Garantir a estabilidade das receitas das autarquias;
- Reduzir a dependência dos municípios das transferências do OE;
- A justa distribuição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias – no sentido vertical – bem como entre os municípios e as freguesias – no sentido horizontal.

(Teixeira *et. al*, 2015)

O Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, veio reformular a anterior LFL (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro) mantendo sua a estrutura base. Registaram-se mudanças relativamente ao sistema financeiro das autarquias, onde a preocupação focalizava-se na capacidade das AL gerarem o máximo de receitas próprias, o que resultou num aumento de impostos e taxas municipais e na diversificação das formas de recurso ao crédito. O imposto de mais-valias, a taxa municipal de transportes e a taxa de urbanização passaram a ser receita dos municípios.

Com o grande aumento das atribuições dos municípios em 1984 (através do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março) foi necessário adequar os recursos locais às novas atribuições. Por outro lado, a adesão de Portugal à CEE obrigou à reformulação de alguns impostos, como o IVA. Adicionalmente, foi

¹⁷ Como receitas próprias são considerados: os rendimentos de bens próprios, móveis ou imóveis, ou os provenientes de bens ou serviços pertencentes ou administrados pelo município ou por ele dados em concessão; o produto da alienação de bens; o produto de cobrança das taxas municipais; o produto de heranças, legados e doações; o produto de multas pela infração de regulamentos ou posturas municipais especificadas no nº1 do artigo 13º; a derrama; e a cobrança de mais valias permitidas por lei.

¹⁸ As receitas fiscais constituídas pela totalidade da cobrança da contribuição predial rústica e urbana, do imposto sobre veículos, do imposto para serviço de incêndios e o imposto de turismo.

aprovado o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), que revogou o imposto de turismo. Por consequência, as AL perderam esta receita municipal. Através da 3.º LFL (Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro), os municípios receberam uma compensação correspondente a 37,5% da receita do IVA relativamente às atividades turísticas, com o intuito de mitigar a perda de receita. O produto da cobrança da Sisa passou a corresponder a receita municipal e o FEF foi definido mediante uma fórmula pré-determinada, com base no valor do IVA do período e do período anterior¹⁹.

A Lei n.º 42/98 de 6 de agosto corresponde à 4.º LFL e ficou marcada pelas inovações relativamente ao financiamento autárquico. Os municípios foram dotados com poderes tributários no que respeita aos impostos cuja receita já pertencia às autarquias (Imposto Municipal sobre Veículos – IMV, Imposto Municipal da SISA e a Contribuição Autárquica - CA). Os municípios passaram a ter direito a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos seguintes impostos: IRS, IRC e IVA, sendo que esta receita é distribuída da seguinte forma: 24% como parte do Fundo Geral Municipal (FGM), destinado a proporcionar condições de financiamento adequadas para o desempenho das atribuições dos municípios, tendo em consideração os níveis de financiamento e investimento de cada município; e 6,5% como participação no Fundo de Coesão Municipal (FCM), que procura fortalecer a coesão municipal, ao promover a correção de assimetrias regionais, com favorecimento dos municípios menos desenvolvidos. Verificamos que o FGM tem por objetivo promover a equidade e o FCM procura otimizar a eficiência. O FEF sofreu, novamente, uma reformulação de cálculo, sendo que passou a ser calculado com base na cobrança efetiva²⁰. Fruto de uma das alterações à lei nomeadamente, a Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, institui-se o Fundo de Base Municipal (FBM) cujo objetivo visava fornecer uma capacidade financeira mínima aos municípios para garantir o seu funcionamento. O montante era distribuído de maneira equitativa entre todos os municípios, cumprindo o princípio de equilíbrio financeiro vertical. Além disso, a legislação alterou a distribuição da participação dos municípios nas receitas do IRS, IRC e IVA, sendo que 4,5% eram destinados ao FBM, 20,5% ao FGM e 5,5% ao FCM.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, ficou conhecida como Nova Lei das Finanças Locais (NLFL) e surge num período em que o país enfrentava significativos desafios económicos. Os objetivos desta legislação prendem-se com o facto da sociedade estar a atravessar novos desafios, a par do poder local. “Desta forma, procurou-se alterar o modelo de repartição de recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais” (Teixeira *et. al*, 2015). Esta lei impõe mais exigência em questões de endividamento, questões contabilísticas e introduz novos princípios a que devem reger as AL. Como o princípio da coerência²¹ que se concretiza na criação do Fundo Social Municipal (FSM), direcionado para assegurar o financiamento das novas atribuições em domínios sociais. Já o princípio da sustentabilidade local²²

¹⁹ Fórmula de cálculo do FEF (1987): $FEF_n = FEF_{n-1} (IVAn / IVAn-1)$.

²⁰ Fórmula de cálculo do FEF (1998): $FGM + FCM + FBM + FFF = 0,33 (IRS + IRC + IVA)/3$.

²¹ Art.º 2º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

²² Art.º 6º n.º1 da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

tem por objetivo contribuir para a promoção do desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem-estar social. O princípio da participação das autarquias nos recursos público corresponde a outra diretriz estabelecida na 5º LFL e sugere que “a participação de cada autarquia local nos recursos públicos é determinada nos termos e de acordo com os critérios previstos na LFL, visando o equilíbrio financeiro vertical e horizontal” (Teixeira *et. al*, 2015). A última inovação que podemos destacar desta lei encontra-se estabelecido no n.º 2 do art.º 13, onde são concedidos aos municípios a possibilidade de poder deliberar sobre a cobrança de impostos municipais, o que se reflete num aumento dos poderes tributários das autarquias locais.

A 6.º LFL corresponde à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Portugal não havia visto a sua situação económico-financeira muito melhor, o que acaba por resultar em pedidos de ajuda externa. Ao realizar uma revisão à lei vigente na época (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro) concluiu-se que seria necessário adaptar as receitas autárquicas à contemporaneidade, intensificar a exigência e a transparência na prestação de contas. O principal objetivo centrava-se em obter um controlo orçamental que prevenisse situações de instabilidade financeira. Uma das finalidades da nova lei seria eliminar o Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas de Imóveis (IMT), visto que o IMI sofreria um volumoso aumento de receita, fruto da avaliação geral dos prédios urbanos previsto pelo governo²³. Assim, surge a nova LFL, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mas com uma nova designação “Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Municipais”. A recém-aprovada legislação enumera um conjunto de novos princípios que devem orientar as operações financeiras das autarquias, como o princípio da estabilidade orçamental²⁴ e o princípio da equidade intergeracional²⁵. Ainda podemos destacar a “redução do FEF, que passa a ser 19,5% (na anterior Lei era 25,3%) da média aritmética simples da receita líquida proveniente do IRS, IRC e IVA, deduzida do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social” (Teixeira *et. al*, 2015) e, a criação de um novo fundo, o Fundo de Apoio Municipal (FAM), que se destina a fornecer apoio financeiro aos municípios que estejam em situação de endividamento. Esta medida foi muito criticada, na medida em que colocaria em causa o princípio da autonomia financeira dos municípios, pois estar-se-ia a reduzir as receitas disponíveis de umas autarquias para afetar a outras, como defendem os autores Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira²⁶. Na realidade, as restrições financeiras impostas pela nova lei poderiam ser interpretadas como uma forma de gerir as autarquias em conformidade com os novos desafios impostos pela sociedade, que incluem a necessidade de manter as contas de gestão saudáveis e lidar com o crescente

²³ Com o Programa de Assistência Económica e Financeira, Portugal viu-se obrigado a proceder à avaliação geral dos prédios urbanos, já prevista mas ainda não efetuada (Teixeira *et. al*, 2015).

²⁴ As autarquias não podem assumir compromisso que coloquem em causa a estabilidade financeira do município.

²⁵ As autarquias devem estabelecer uma distribuição equitativa dos benefícios e custos entre gerações, para que as gerações futuras não sejam prejudicadas.

²⁶ Ferreira, E. P., & de Oliveira, A. P. (2014). O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias. *Questões Atuais de Direito Local*, (1), 61-80.

nível da complexidade dos investimentos municipais, tanto em termos de recursos quanto em despesas consequentes.

A mais recente LFL data de 2018 e corresponde à Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto que veio alterar novamente a LFL, revogando a Lei n.º 73/2013 e, trouxe alterações significativas em termos de receitas e fundos. As receitas municipais foram reforçadas através da participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.

Todas as alterações na LFL e nas restantes legislações foram importantes para o culminar das competências atuais das câmaras municipais. É importante salientar o facto da evolução das medidas de financiamento procurarem dar resposta ao crescimento das atribuições autárquicas, que têm subjacentes despesas fundamentais. O mesmo está previsto na Carta Europeia da Autonomia Local, que procura proteger e reforçar a autonomia local na Europa. “Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou pela lei” (Domingos, 2019).

A evolução das receitas e despesas municipais permite-nos perceber a real evolução das competências atribuídas aos municípios e perceber quais é que têm sido as verdadeiras preocupações das autarquias. Ao analisar os dados disponíveis, verificamos que o comportamento entre as receitas e despesas tem sido distinto. É expectável que as receitas municipais tenham crescido, fruto do aumento de transferências diretas por parte do Estado e da diversificação de formas de obtenção de receita direta e indireta por parte dos municípios. As receitas municipais têm como objetivo financiar as despesas, que com o aumento das competências atribuídas, também devem apresentar uma tendência crescente.

Ao analisar as receitas totais dos municípios portugueses no período em estudo constatamos o expectável, especificamente um crescimento sustentado das mesmas. Através da Tabela I., aferimos que apenas em 2010 e 2014 se verificou uma diminuição significativa relativamente ao ano anterior, o que poderá estar associado ao período de intervenção da Troika. O aumento contínuo e significativo da receita total poderá ser justificado pelo comportamento de certas componentes da receita corrente e receita de capital, que serão cuidadosamente analisadas.

Tabela I. – Receita Total dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	6 510 562,3	6 790 975,9	7 158 268,2	6 981 987,4	7 479 684,6	7 838 170,6
Varição percentual		4,31%	5,41%	-2,46%	7,13%	4,79%
Anos	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	8 196 900,7	7 657 269,4	7 771 211,3	7 683 581,9	7 807 235,2	7 337 760,5

Variação percentual	4,58%	-6,58%	1,49%	-1,13%	1,61%	-6,01%
Anos	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	7 520 651,0	7 738 250,5	8 311 607,0	8 539 600,8	9 041 442,3	8 725 328,6
Variação percentual	2,49%	2,89%	7,41%	2,74%	5,88%	-3,50%
Anos	2021	2022				
	9 843 117,1	10 747 705,5				
Variação percentual	12,81%	9,19%				

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Atualmente os municípios portugueses contemplam um vasto conjunto de fontes de receita, que resultaram do aumento das atribuições e responsabilidades das autarquias e, conseqüentemente, da evolução da LFL. As receitas podem ser desagregadas em receitas correntes e receitas de capital (e outras receitas), sendo que as receitas correntes são as mais preponderantes na totalidade das receitas municipais. Esta tendência tem-se evidenciado nos últimos anos. A Tabela II., apresenta a estrutura da componente receita, na sua classificação económica, onde as receitas correntes e receitas de capital são desagregadas em subcategorias.

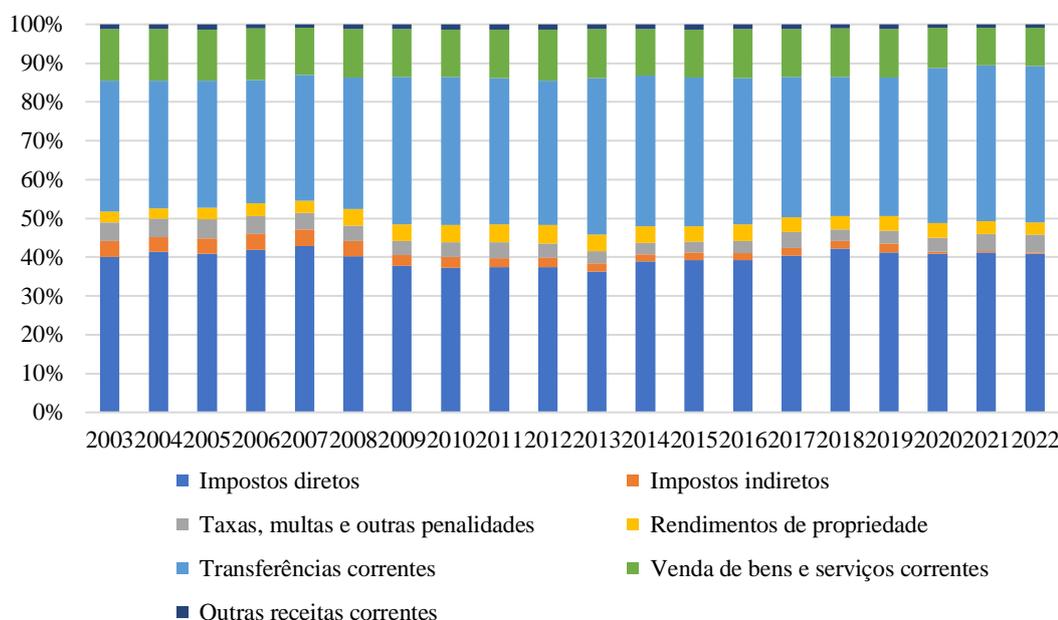
Tabela II. – Estrutura da receita (classificação económica)

Receita Corrente		Receita de Capital		Outras Receitas	
01	Impostos diretos	09	Venda de bens de investimento	15	Reposições não abatidas aos pagamentos
02	Impostos indiretos	10	Transferências de capital	16	Saldo da gerência anterior
04	Taxas, multas e outras penalidades	11	Ativos financeiros		
05	Rendimentos de propriedade	12	Passivos financeiros		
06	Transferências correntes	13	Outras receitas de capital		
07	Venda de bens e prestação de serviços				
08	Outras receitas correntes				

Fonte: Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro

O Gráfico I., referente ao período em estudo, ilustra a composição da receita corrente²⁷ de todos os municípios portugueses, proporcionando uma análise da evolução do peso das várias componentes. Verificamos que a composição da receita corrente não se alterou significativamente, sendo que os impostos diretos e as transferências correntes são as componentes predominantes e com pesos relativos constantes. Ainda podemos destacar as taxas e multas que apresentam um peso significativo na totalidade das receitas (entre 3 a 4%), apesar de constituírem uma fonte de receita mais preponderante em municípios de maior dimensão, como os municípios metropolitanos. Já a componente “venda de bens e serviços correntes” tem vindo a diminuir o seu peso relativo ao longo do período em análise, no entanto, em 2022, esta componente representou 10% das receitas correntes dos municípios portugueses.

Gráfico I. – Composição da Receita Corrente dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em percentagem)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

No que diz respeito ao peso relativo das componente da receitas de capital²⁸, estas sofreram alterações significativas nos últimos anos. No entanto, é importante destacar o facto das receitas de capital estarem a tornar-se cada vez menos relevantes na totalidade da receita municipal. No início do período em análise, 2003, as receitas correntes representavam 64% da totalidade da receita e as receitas de capital representavam 36%. Em 10 anos, 2013, as receitas correntes representavam 76% (mais 12

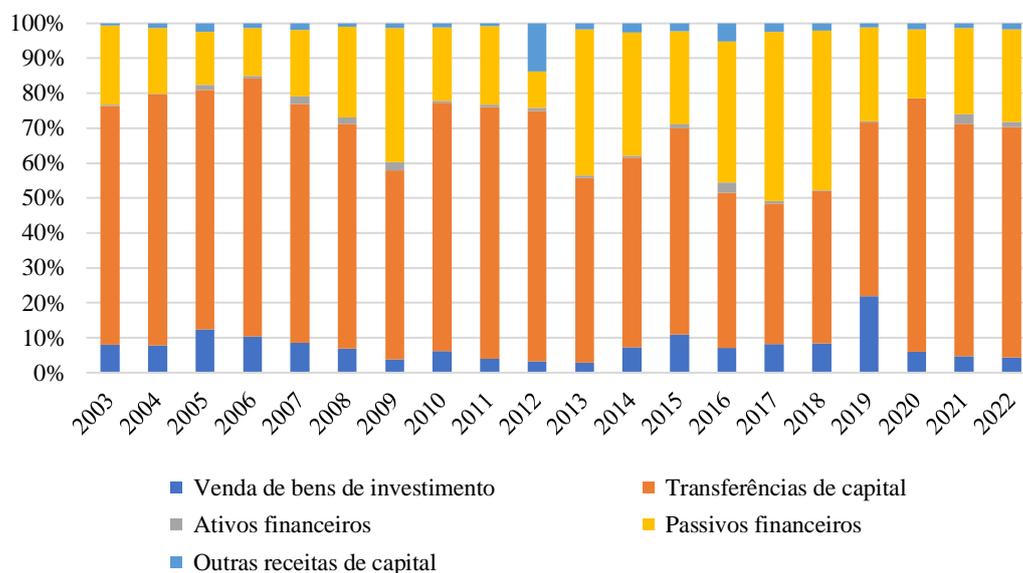
²⁷ As receitas correntes correspondem “daquelas que aumentam o ativo financeiro ou reduzem o património não duradouro, repetindo-se a sua cobrança todos os anos, dada a necessidade da sua utilização” (DGAL, 2002: 11).

²⁸ As receitas de capital correspondem aquelas “que aumentam o ativo e passivo financeiros ou reduzem o património duradouro, e que, dentro de uma normal gestão financeira, não deveriam, em princípio, repetir-se anualmente na maioria das situações” (DGAL, 2002: 14).

pontos percentuais), pelo que as receitas de capital representavam apenas 24% da totalidade da receita. Esta tendência acentuou-se, sendo que em 2022 as receitas correntes já representam 88% (mais 24 pp em relação a 2003) das receitas totais e as receitas de capital 12%²⁹. Não obstante, as receitas de capital também merecem ser estudadas pois representam receita suscetível a investimentos e projetos de desenvolvimento. Estudar estas receitas permite compreender melhor como os recursos foram alocados em investimentos de longo prazo, infraestrutura e outras iniciativas que possam contribuir para o crescimento local. É relevante ressaltar que as receitas de transferências de capital, registadas na receita de capital, correspondem, maioritariamente, aos fundos provenientes da União Europeia.

Com base nos dados que sustentam o Gráfico II., é possível observar que a composição da receita de capital ao longo dos anos apresentou variações significativas nas suas diferentes componentes. A venda de bens de investimento, por exemplo, teve uma participação relativamente estável até 2013, quando registou um aumento substancial, atingindo o pico de 21,8% em 2019, antes de se estabilizar em torno de 4-6% nos últimos anos. Já as transferências de capital são as mais representativas dentro da receita de capital ao longo do período analisado, com flutuações notáveis, mas mantendo-se consistentemente acima de 40%. Destaca-se uma queda significativa, das mesmas, entre 2013 e 2019, seguida por uma recuperação significativa nos anos subsequentes. Os ativos e passivos financeiros também contribuíram de forma variável para a receita de capital.

Gráfico II. – Composição da Receita de Capital dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em percentagem)



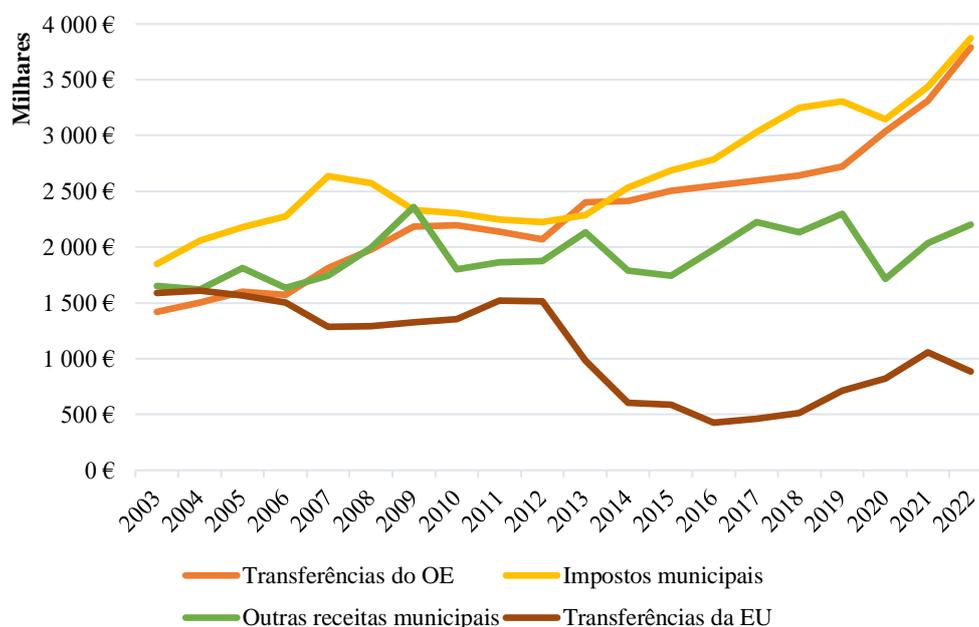
Fonte: Pordata e Portal Autárquico

²⁹ Os dados relativos ao peso das receitas correntes e as receitas de capital na totalidade das receitas encontra-se no Anexo B.

Após uma análise das componentes da receita corrente e da receita de capital dos municípios, torna-se possível estudar de forma mais precisa a evolução das fontes de financiamento. Ao compreender a origem e a dinâmica desses recursos, é viável direcionar estrategicamente políticas e investimentos, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável para a comunidade local. A principal fonte de financiamento local corresponde aos impostos municipais (impostos diretos e indiretos). Desde 1979 que os impostos diretos se têm tornado mais relevantes nas receitas municipais e com peso relativo cada vez maior. Na atualidade representam cerca de 40% das receitas correntes. Os impostos diretos correspondem a cerca de 90-95% da totalidade dos impostos municipais e têm apresentado um comportamento consideravelmente estável. De seguida, encontram-se as transferências do Estado, através do OE e dos diversos fundos que surgiram com a evolução da LFL. As transferências correntes apresentam um comportamento crescente e predominante na totalidade das receitas correntes. Esta componente representava 33,9% da totalidade da receita corrente em 2003, sendo que em 2022 representou 40,3% (apenas 0,6 pontos percentuais abaixo dos impostos diretos).

O gráfico seguinte pretende espelhar a evolução das receitas municipais desde 2003, organizando-as em quatro grandes grupos: 1 – transferências provenientes do OE; 2 – impostos municipais (impostos diretos e indiretos); 3 – outras receitas municipais (como taxas, rendimentos de propriedade, entre outros) e 4 – transferências provenientes da União Europeia.

Gráfico III. – Evolução das receitas municipais dos 308 municípios portugueses entre 2003 e 2022 (em euros)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Da análise da figura podemos concluir que as transferências do OE apresentam uma tendência positiva, aproximando-se dos valores dos impostos municipais desde 2020. Os impostos municipais são a maior fonte de receita municipal, apresentando um comportamento maioritariamente crescente, com

exceção de alguns períodos, nomeadamente 2007 a 2012, que poderá ter sido afetado pela crise económico-financeira e pelas alterações previstas na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (4.º LFL). Relativamente às “outras receitas municipais”, constatamos uma trajetória estável dentro de um certo intervalo (1 500 € - 2 500 €). Por fim, as transferências internacionais, maioritariamente provenientes da UE, são menos relevantes, em comparação com as restantes componentes. No entanto, estas desempenham um papel significativo na totalidade das receitas municipais e são essenciais para financiar importantes projetos e infraestruturas municipais, especialmente os de grande escala. Desde 2012, que as transferências da UE têm demonstrado um afastamento das demais, contrastando com a proximidade observada nos anos 2003, 2004, 2005 e 2006. Além disso, é importante destacar a tendência decrescente das transferências da UE para o futuro, conforme evidenciado pelo valor de 2022.

Após a análise das receitas, torna-se relevante aprofundar o conhecimento sobre as despesas. Atualmente, observa-se uma crescente preocupação em gerir as despesas de forma eficaz e eficiente, visando manter uma situação financeira robusta e saudável. Isto não impossibilita a realização de investimentos por parte das AL, mas também assegura que as gerações futuras não sejam sobrecarregadas com ónus desnecessários. Desta forma, estas duas variáveis orçamentais andam de “mãos dadas” e são extremamente úteis para obter respostas e analisar com detalhe as opções políticas, neste caso, no âmbito local.

A par das receitas, as despesas municipais também sofreram alterações nas últimas décadas. As despesas prioritárias no fim da década de 80 não são as mesmas da atualidade. É expectável que hoje haja um volume maior de despesas municipais, consequência do aumento de competências e responsabilidades. Neste aspeto, os dados não mentem. Realmente, tem-se experienciado um crescimento nominal das despesas totais das câmaras municipais, sendo que apenas em 2010 e 2014 se verificou uma diminuição significativa relativamente ao ano anterior.

Tabela III. – Despesa Total dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	6 627 204,8	6 720 810,6	7 180 502,2	6 939 257,4	7 417 329,9	7 902 826,0
Variação percentual		1,41%	6,84%	-3,36%	6,89%	6,55%
Anos	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	8 361 669,5	7 783 053,7	7 720 159,4	7 607 100,8	7 728 101,9	7 218 710,8
Variação percentual	5,81%	-6,92%	-0,81%	-1,46%	1,59%	-6,59%
Anos	2015	2016	2017	2018	2019	2020

	7 228 328,5	7 466 417,2	8 059 268,8	8 359 094,4	8 704 201,6	8 771 330,6
Varição percentual	0,13%	3,29%	7,94%	3,72%	4,13%	0,77%
Anos	2021	2022				
	9 883 423,7	10 400 249,3				
Varição percentual	12,68%	5,23%				

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

É crucial compreender como a despesa total tem sido influenciada tanto pela despesa corrente quanto pela despesa de capital. Nesse sentido, está representado na Tabela IV., a estrutura da despesa, segundo a classificação económica, nomeadamente a despesa corrente, a despesa de capital e as suas respetivas componentes.

Tabela IV. – Estrutura da despesa (classificação económica)

Despesa Corrente		Despesa de Capital	
01	Despesas com pessoal	07	Aquisição de bens de capital
02	Aquisição de bens e serviços	08	Transferências de capital
03	Juros e outros encargos	09	Ativos financeiros
04	Transferências correntes	10	Passivos financeiros
05	Subsídios	11	Outras despesas de capital
06	Outras despesas correntes	12	Operações extraorçamentais

Fonte: Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro

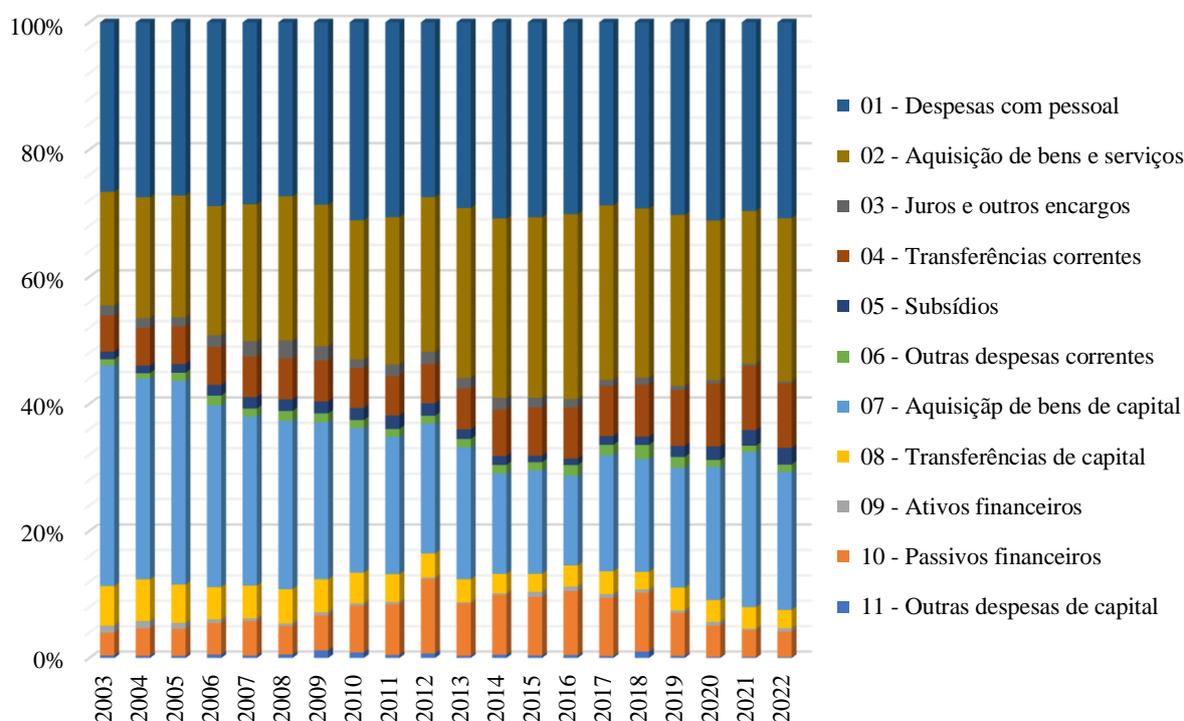
Ao analisar todas as componentes da despesa corrente³⁰ e da despesa de capital³¹, verificamos que as despesas com pessoal (despesa corrente) são a componente mais significativa, tendo vindo a aumentar gradualmente o seu peso na totalidade das despesas. Ao longo do período em análise variaram entre

³⁰ As despesas correntes correspondem às despesas que: “afetam o património não duradouro ou que se traduzem na obtenção de serviços ou bens de consumo corrente de natureza fungível” (DGAL, 2002: 17-18).

³¹ As despesas de capital são as que “aplicam alterações no património duradouro e que originam ou contribuem para a obtenção de bens que se mantêm no decurso do processo produtivo, sofrendo algum desgaste na medida da sua utilização. (...) delas poderá resultar não só um acréscimo de rendimentos, como um aumento do bem-estar social” (DGAL, 2004: 20-21).

27% a 45%, da despesa total. A aquisição de bens e serviços (despesa corrente) também tem uma participação significativa na despesa, tendo vindo a aumentar continuamente. Já a aquisição de bens de capital (despesa de capital) foi a principal componente na despesa entre 2003 e 2005, cuja representação variou entre 32-35% da despesa total. Esta componente tem vindo a decrescer desde então, atingindo apenas 14% da despesa em 2016. Apesar da tendência decrescente ao longo dos anos, a aquisição de bens de capital representa a terceira maior componente da despesa total. Podemos ainda destacar as transferências correntes (despesa corrente) que registaram um aumento continuado ao longo do período, representando 10% da despesa total do ano 2022. As restantes componentes têm vindo a tornar-se menos significativas na totalidade da despesa, reduzindo o seu peso relativo. O Gráfico IV., retrata a estrutura da despesa total e a evolução das suas componentes ao longo do tempo.

Gráfico IV. – Estrutura da Despesa Total (Despesa Corrente e Despesa de Capital) dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em percentagem)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

No início do período em estudo, o peso da despesa corrente e da despesa de capital na totalidade das despesas municipais era mais equilibrado. Não obstante, as despesas correntes sempre se mantiveram superiores às despesas de capital. Com base no Anexo C.,³² fica evidente que as despesas correntes têm consistentemente aumentado a sua participação na totalidade das despesas e, conseqüentemente, as despesas de capital têm diminuído. Entre 2003 e 2022, observamos um aumento de 17 pontos percentuais nas despesas correntes em relação às despesas de capital. Esta tendência poderá refletir uma

³² Anexo C – Peso da despesa corrente e da despesa de capital na totalidade das despesas municipais.

mudança de ênfase nas decisões políticas locais, onde primam questões de manutenção e operação em detrimento de investimentos de longo prazo. Além das despesas, é importante notar que a mesma tendência se reflete nas receitas. Verifica-se que, ao longo do período analisado, as receitas correntes também têm aumentado a sua participação nas receitas totais, em comparação com as receitas de capital.

A redução contínua das despesas de capital, tanto em termos nominais, quanto em termos reais, leva-nos a repensar o papel atribuído aos municípios enquanto promotores do desenvolvimento local, visto que as despesas de investimento se refletem maioritariamente em componentes da despesa de capital. Esta diminuição poderá indicar uma priorização das despesas imediatas em detrimento de investimentos de longo prazo. É fundamental reavaliar as estratégias e prioridades das despesas municipais, alinhando-as com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável, o que está em consonância com a responsabilidade das AL. Uma questão central deste trabalho é justamente compreender as razões por detrás da redução do investimento autárquico, especialmente considerando que o desenvolvimento local é uma das suas principais responsabilidades.

Com o objetivo de compreender as tendências mais recentes da despesas municipal, é pertinente analisar a despesa de forma desagregada em termos de investimento e funcionamento. As despesas de investimento contribuem para a “formação bruta de capital e aquisições líquidas de cessões de ativos não financeiros não produzidos”³³. Segundo a classificação económica das despesas, as despesas de investimentos correspondem às seguintes rubricas da despesa de capital: aquisição de bens de capital, transferências de capital e ativos financeiros. Já as despesas de funcionamento refletem-se nas “despesas consideradas como essenciais para o funcionamento de um município coincidindo, quase na totalidade e na maioria das situações, com a despesa corrente”³⁴. Desta forma as rubricas da despesa que correspondem a despesas de funcionamento são as seguintes: despesa com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outros encargos, transferências correntes, subsídios e outras despesas correntes.

Ainda podemos complementar a análise das despesas municipais, distinguindo-as em termos materiais e imateriais, ou seja, as despesas materiais serão aquelas que envolvem a aquisição de bens tangíveis, como infraestruturas físicas, equipamentos e materiais. Enquanto que as despesas em termos imateriais correspondem aos gastos relacionados com atividades intangíveis que não envolvem a aquisição direta de bens físicos, como por exemplo, o desenvolvimento de programas sociais. Quer as despesas de investimento, quer as despesas de funcionamento podem ser distinguidas em questões materiais e imateriais. A Tabela V., esquematiza as componentes da despesa que pertencem a cada segmento.

³³ Definição de despesas de investimento do Conselho de Finanças Públicas (CFP), disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/glossario/despesa-de-capital>.

³⁴ Definição de despesas de funcionamento, disponível em DGAL, Finanças Municipais 2002, pág. 63.

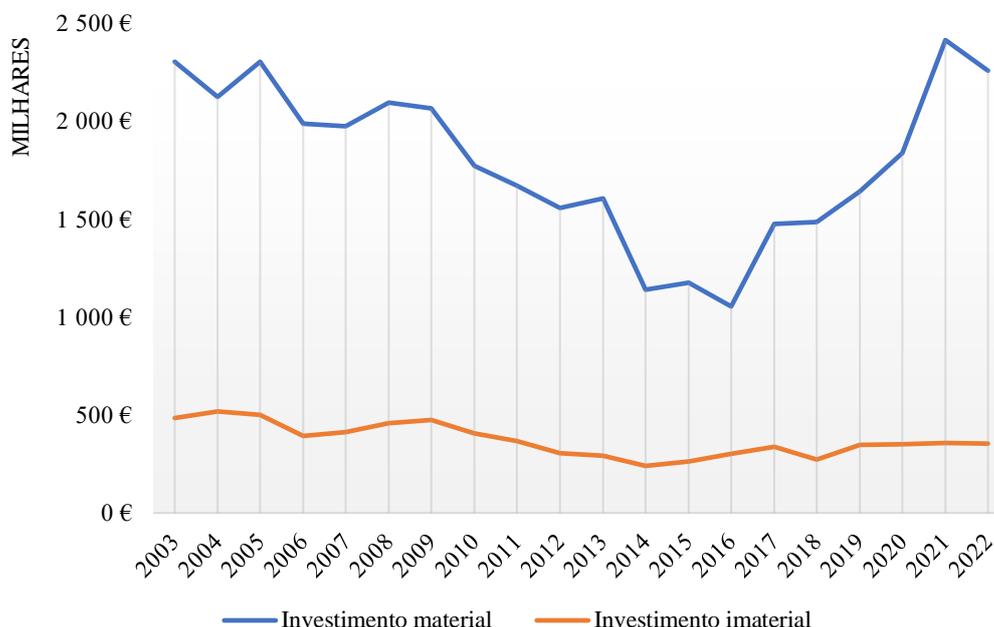
Tabela V. – Despesa desagregada em investimento e funcionamento em termos material e imaterial, segundo a classificação económica da despesa

Despesa de investimento	Material	Imaterial
	07 – Aquisição de bens de capital	09 – Ativos financeiros
	08 – Transferências de capital	
Despesa de funcionamento	Material	Imaterial
	02 – Aquisição de bens e serviços	01 – Despesas com pessoal
		03 – Juros e outros encargos
		04 – Transferências correntes
		05 – Subsídios
		06 – Outras despesas correntes

O comportamento das despesas de investimento reflete a predominância de investimentos de natureza material realizados pelos municípios portugueses, como poderá ser observado no Gráfico V. Apesar da crescente ênfase das atribuições e competências dos municípios em questões de cariz imaterial, os investimentos em infraestruturas físicas representam uma percentagem significativa da totalidade dos investimentos autárquicos. Isto deve-se, em parte, ao custo mais elevado associado à construção e manutenção de instalações físicas. Assim, ao analisar os valores totais, os investimentos de natureza material tenderão a se destacar em relação aos investimentos imateriais.

Através da análise do Gráfico V., aferimos que o investimento material apresentou flutuações mais significativas, em comparação com o investimento imaterial que apresentou flutuações ligeiras. Relativamente ao investimento material, este registou um aumento significativo de 2003 para 2004, seguido de uma queda em 2005. Os anos seguintes mantiveram-se estáveis. Registamos uma queda acentuada em 2014, seguida por uma recuperação gradual até 2021, onde se registou o pico. O ano de 2022 marca um novo decréscimo das despesas em investimento material. Já o investimento imaterial tem apresentado um comportamento tendencialmente decrescente. Apesar dos valores apresentarem uma tendência crescente desde 2016, em 2022 o investimento imaterial correspondeu a apenas 73% do investimento imaterial realizado em 2003. Estas observações ressaltam a dinâmica dos investimentos municipais e a necessidade de compreender a seriedade do fenómeno, na medida em que refletem as prioridades da população local. As razões por de trás das flutuações e a forma como as decisões políticas dos autarcas influenciam estas mesmas dinâmicas é igualmente pertinente.

Gráfico V. – Evolução das despesas de investimento material e imaterial dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em euros)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Embora o Gráfico V., permitir uma análise primária da evolução das despesas de investimento material e imaterial de todos os municípios portugueses em termos totais (em milhares de euros), é importante considerar, também, a análise *per capita* (*pc*) destes indicadores. Esta abordagem oferece uma perspetiva mais precisa e comparável. Ao calcular as despesas *pc*, podemos realizar uma comparação mais tangível do investimento realizado em termos de “cada habitante”, o que permite realizar comparações mais robustas com os restantes indicadores, como as despesas realizadas em termos de funcionamento material e imaterial (também *pc*). A Tabela VI., apresenta os valores do investimento material e imaterial *pc* das AL realizado no período em estudo. Entre 2003 e 2022, os municípios portugueses investiram em média 250€ por habitante, sendo que este valor é sustentado pelas despesas de investimento material. Os dados indicam uma relativa estabilidade no investimento imaterial *pc*, contrastando com a maior volatilidade no investimento material *pc*, caracterizado por períodos de crescimento seguidos por quedas abruptas em determinados anos. Enquanto que as despesas de investimento material *pc* mantém-se acima dos 210€ p/habitante na maioria dos anos, as despesas de investimento imaterial *pc* ficam geralmente abaixo de 50€ p/habitante. A discrepância entre estes dois tipos de investimento pode refletir diferentes prioridades relativamente ao investimento municipal ao longo dos últimos anos.

Tabela VI. – Evolução do investimento material e imaterial *per capita* dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em euros)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Investimento material pc	220,07	202,48	219,21	213,17	212,79	212,53	212,36
Variação percentual	-	-7,99%	8,26%	-2,76%	-0,18%	-0,12%	-0,08%
Investimento imaterial pc	46,45	49,41	47,73	37,32	39,23	43,41	45,01
Variação percentual	-	6,37%	-3,40%	-21,81%	5,12%	10,66%	3,69%
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Investimento material pc	212,30	212,49	213,22	214,43	215,58	216,41	216,98
Variação percentual	-0,03%	0,09%	0,34%	0,57%	0,54%	0,39%	0,26%
Investimento imaterial pc	38,45	34,57	28,98	27,90	23,05	25,28	29,04
Variação percentual	-14,57%	-10,09%	-16,17%	-3,73%	-17,38%	9,67%	14,87%
Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Investimento material pc	217,36	217,51	217,14	216,54	216,10	215,39	
Variação percentual	0,18%	0,07%	-0,17%	-0,28%	-0,20%	-0,33%	
Investimento imaterial pc	32,49	26,43	33,48	33,91	34,31	34,03	
Variação percentual	11,88%	-18,65%	26,67%	1,28%	1,18%	-0,82%	

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

É crucial analisar não apenas as despesas de investimento em si, mas também as despesas de funcionamento resultantes desses mesmos investimentos. As despesas de funcionamento podem revelar se os investimentos têm implicações subsequentes em termos de despesas materiais ou imateriais. Uma análise abrangente das despesas municipais deve considerar tanto as despesas de investimento, quanto as despesas de funcionamento consequentes, a fim de compreender melhor a dinâmica financeira e os

impactos de longo prazo das decisões de investimento dos municípios. Portanto, analisaremos as dinâmicas das despesas de funcionamento dos municípios portugueses.

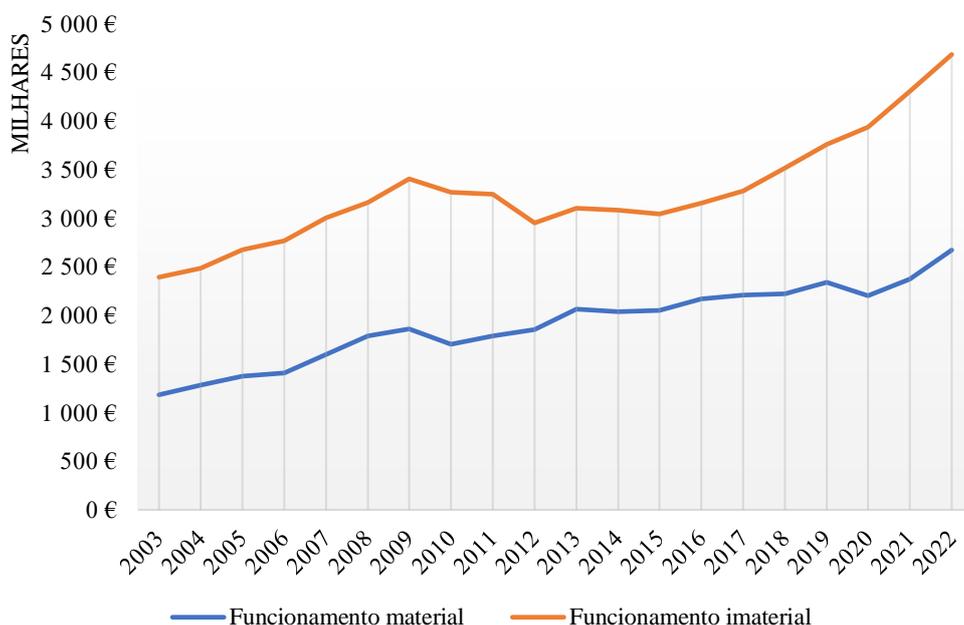
As despesas de funcionamento material e imaterial apresentam tendências de crescimento semelhantes³⁵, apesar das despesas de funcionamento imaterial apresentarem consistentemente valores mais elevados e um crescimento mais pronunciado. As despesas de funcionamento material cresceram de forma relativamente estável ao longo do período em estudo, com exceção de 2010, 2014 e 2020, que decresceram ligeiramente. Já as despesas de funcionamento imaterial apresentam um comportamento também crescente, como está representado no Gráfico V., apesar de registar decréscimos entre 2010-2012 e 2014-2015.

A análise *per capita* das despesas de funcionamento revela um padrão diferenciado das despesas de investimento *pc*. Em 2003, os municípios gastavam, em média, 342€ p/habitante em termos de despesas de funcionamento. Quase duas décadas depois, em 2022, o valor mais que duplicou, pelo que se situava nos 704€ p/habitante. Este crescimento significativo deve-se tanto às despesas de funcionamento material, como às despesas de funcionamento imaterial. Vale ressaltar que a taxa de crescimento média das despesas de funcionamento material foi ligeiramente superior à taxa de crescimento média das despesas de funcionamento imaterial³⁶ ao longo do período analisado, o que resulta num processo de convergência.

³⁵ A taxa de crescimento médio anual para as despesas de funcionamento material foi de (aproximadamente) 6,1%, enquanto que a taxa de crescimento médio anual para as despesas de funcionamento imaterial foi de (aproximadamente) 5,3%.

³⁶ Fórmula da taxa de crescimento média = $((\text{Valor final} - \text{Valor inicial}) / \text{N}^\circ \text{ de anos}) * 100$
Taxa de crescimento das despesas de funcionamento imaterial, entre 2003 e 2022 = 8,39%
Taxa de crescimento das despesas de funcionamento material, entre 2003 e 2022 = 12,54%

Gráfico VI. – Evolução do funcionamento material e imaterial dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em euro)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Tabela VII. – Evolução do funcionamento material e imaterial *per capita* dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em euros)

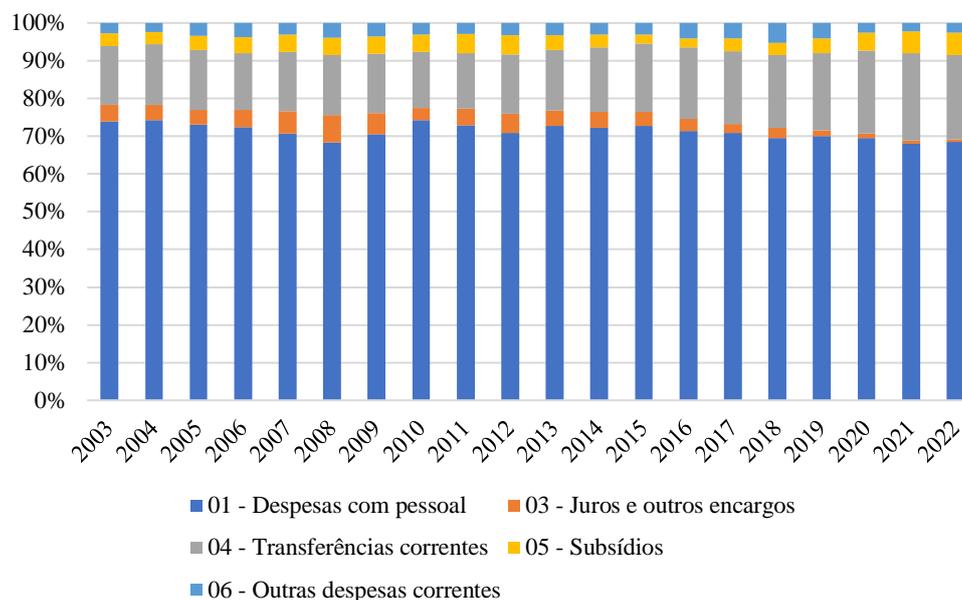
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Funcionamento material pc	113,09	122,06	131,02	134,02	151,35	169,65	175,96
Variação percentual		7,93%	7,34%	2,29%	12,93%	12,09%	3,72%
Funcionamento imaterial pc	228,79	237,24	254,47	263,05	284,93	299,44	321,84
Variação percentual		3,69%	7,26%	3,37%	8,32%	5,09%	7,48%
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Funcionamento material pc	161,16	169,36	175,89	197,15	195,58	197,47	209,64
Variação percentual	-8,41%	5,09%	3,86%	12,09%	-0,80%	0,97%	6,16%
Funcionamento imaterial pc	308,75	306,95	279,97	296,14	296,03	293,29	304,59

Varição percentual	-4,07%	-0,58%	-8,79%	5,78%	-0,04%	-0,93%	3,85%
Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Funcionamento material pc	213,81	215,28	226,09	211,82	228,13	255,83	
Varição percentual	1,99%	0,69%	5,02%	-6,31%	7,70%	12,14%	
Funcionamento imaterial pc	316,84	340,40	363,18	378,91	413,81	448,44	
Varição percentual	4,02%	7,44%	6,69%	4,33%	9,21%	8,37%	

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Os dados anteriores evidenciam a natureza predominantemente imaterial das despesas de funcionamento dos municípios portugueses, reforçando a importância de compreender as suas principais componentes e tendências recentes. O Gráfico VII., analisa as componentes das despesas de funcionamento imaterial. Verificamos que as “despesas com pessoal” corresponde à principal despesa de funcionamento imaterial dos municípios em todos os anos em análise, representando cerca de 70% do total. As demais componentes apresentam um peso relativo mais modesto. Vale destacar a redução do peso relativo da componente “juros e outros encargos”, que cedeu a sua percentagem para a componente “transferências correntes”. Esta mudança sugere uma possível realocação de recursos em áreas prioritárias ou uma gestão mais eficiente das finanças municipais, possivelmente como consequência do período de austeridade vivido até 2014, demonstrando a capacidade de adaptação das entidades municipais perante os desafios económicos.

Gráfico VII. – Evolução das componentes do funcionamento imaterial dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (em percentagem)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Através da análise conjunta do comportamento das despesas de investimento e de funcionamento é possível observar uma relação de interdependência. No início do período em estudo, 1€ investido implicava, em média, a 1,53€³⁷ de despesas de funcionamento. No entanto, em 2022, esse valor aumentou consideravelmente, indicando que cada 1€ investido passou a implicar um custo de funcionamento de 2,82€. Esta mudança substancial revela a crescente complexidade dos investimentos mais recentes, que acarretam maiores despesas de funcionamento, em especial as despesas de funcionamento imaterial.

Com o objetivo de evidenciar a evolução das competências dos municípios, é possível analisar a despesa pelas rubricas funcionais, nomeadamente: gerais, sociais, económicas e outras. O plano plurianual de investimentos corresponde a “um classificador funcional próprio para efeitos de elaboração”³⁸ e compreende as demais rubricas funcionais. “A classificação funcional das despesas tem como objetivo dar informação do funcionamento da despesa e do grau de execução dos objetivos propostos pelas autarquias locais, para isso é realizada a agregação da despesa consoante as metas, funções ou finalidades dos serviços” (Almeida e Correia, 1999).

A organização funcional da despesa pública assenta em três níveis de desagregação. O Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, apresenta a classificação funcional das despesas do seguinte modo:

1. Funções gerais de soberania

³⁷ Valor obtido através da média dos primeiros cinco anos da amostra (2003, 2004, 2005, 2006 e 2007).

³⁸ <https://www.cfp.pt/pt/glossario/classificacao-funcional>

- 1.1 Serviços gerais da administração pública
- 1.2 Defesa Nacional
- 1.3 Segurança e ordem públicas
- 2. Funções sociais
 - 2.1 Educação
 - 2.2 Saúde
 - 2.3 Segurança e ação sociais
 - 2.4 Habitação e serviços coletivos
 - 2.5 Serviços culturais, recreativos e religiosos
- 3. Funções económicas
 - 3.1 Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca
 - 3.2 Indústria e energia
 - 3.3 Transportes e comunicações
 - 3.4 Comércio e turismo
 - 3.5 Outras funções económicas
- 4. Outras funções
 - 4.1 Operações de dívida pública
 - 4.2 Transferências entre administrações
 - 4.3 Diversas não especificadas

Lamentavelmente, não existe uma base de dados que agregue os mapas de execução anual do plano plurianual de investimentos (EAPPI) dos 308 municípios portugueses. Normalmente, cada município disponibiliza o seu EAPPI no sítio eletrónico correspondente. A dispersão de informação dificulta a análise da despesa municipal desagregada pelas rubricas funcionais para a totalidade dos municípios portugueses.

Após a análise dos dados financeiros municipais, nomeadamente as receitas e despesas, é essencial compreender a autonomia financeira dos municípios e as crescentes formas de obtenção de recursos. A autonomia financeira é uma necessidade imperativa para que as AL possam cumprir as suas atividades de forma eficaz, daí que se estabelecem as diversas possibilidades de obtenção de recursos, entre os quais, a opção de recorrer ao endividamento. A legislação referente às autarquias locais, procurou estabelecer devidamente as diversas possibilidades dos municípios contraírem dívida. A LFL, onde são maioritariamente estabelecidos os recursos dos municípios, estabeleceu em 2007³⁹ novas regras e limites ao endividamento. Os municípios viram a possibilidade de contrair dívida legalmente estabelecida, o que resultou num aumento das receitas próprias.

³⁹ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro

O endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objetivos (artigo 48.º, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro):

- a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;
- b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Não exposição a riscos excessivos.

O conceito de endividamento (líquido)⁴⁰ surge na 5ª LFL – Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – nomeadamente no n.º 1, artigo.º 36 – e corresponde “à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”. Na legislação também se estabeleceu os respetivos limites ao endividamento autárquico, nomeadamente:

- O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (n.º 1, artigo.º 37);
- O montante dos empréstimos de curto prazo, em qualquer momento do ano, não podem exceder 10% das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (n.º 1, artigo.º 39);
- Relativamente aos empréstimos médio e longo prazo, o montante a 31 de Dezembro de cada ano não pode exceder a soma das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (n.º 2, artigo.º 39).

Entretanto a Lei n.º 2/2007 foi revogada pela Lei n.º 73/2013 e novamente revogada pela Lei n.º 51/2018, que corresponde ao atual enquadramento legal no que respeita às decisões de financiamento das AL. Relativamente ao limite da dívida autárquica foi introduzida a seguinte alteração:

⁴⁰ O conceito do endividamento líquido de cada município inclui o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios (proporcional à participação do município no seu capital social) e das entidades que integram o setor empresarial local (proporcional à participação do município no seu capital social – artigoº 36, n.º 2).

- A dívida total de operações orçamentais do município⁴¹, incluindo a das entidades previstas no artigo.º 54, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (artigo.º 52 - Lei n.º 51/2018).

Em caso de incumprimento, as AL devem reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o limite, até não se registar excesso de endividamento (n.º 2, art.º 37 e n.º 3, art.º 39 – Lei n.º 2/2007). A implementação de restrições ao endividamento é extremamente importante por duas razões: equidade entre gerações (ónus repartido) e o equilíbrio financeiro de longo prazo (saúde financeira). E no caso de cumprimento do limite anterior, o município “só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios”⁴².

O nível de endividamento registado pelos municípios portugueses nos últimos anos levou à discussão pública sobre as suas implicações. Esta situação tornou-se ainda mais preocupante na altura em que Portugal passava pela crise económico-financeira. O endividamento passou a estar associado à má gestão, mas como salientou Costa (2013): “não é estritamente verdade que endividar-se seja mau, depende de para quê que se endivida. Se o endividamento se destina a promover um investimento que vai gerar rendimento futuro, que, por si mesmo, gera o reembolso desse endividamento, significa que não só mantemos o mesmo nível de consumo que tínhamos à partida, como vamos ainda aumentar a capacidade futura de rendimento após o reembolso do empréstimo”. A verdade é que a situação portuguesa não estava controlada e houve a necessidade de adotar medidas para ajustar as contas públicas. Este período ficou marcado pela diminuição das transferências do OE para as AL, o que, por consequência, ampliou as necessidades de financiamento, visto que a maior parte dos municípios portugueses não é capaz de gerar receita própria suficiente para fazer face às suas obrigações.

O Gráfico VIII., demonstra isso mesmo e revela que as receitas provenientes de transferências representavam mais de 50% do total das receitas municipais (até 2011). Com a diminuição desta fonte de receita significativa, os municípios viram-se obrigados a repensar em formas de obtenção de receita diferenciadas, como o recurso ao endividamento/serviço da dívida. Essa constatação sugere, em termos globais, que muitos municípios portugueses carecem de independência financeira^{43,44}. A maior parte dos municípios portugueses são considerados de pequena dimensão, pelo que as receitas próprias dos mesmos não são suficientes para fazer face às responsabilidades e atribuições crescentes que se

⁴¹ As operações orçamentais do municípios engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais – n.º2, artigo 52.º, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

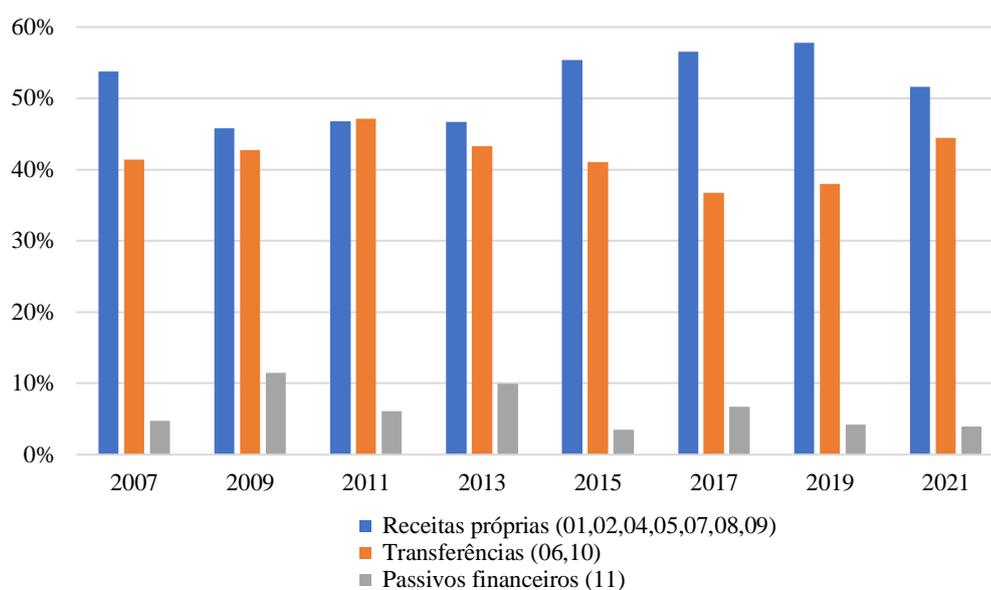
⁴² N.º 3b), artigo 52.º, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto

⁴³ O Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses considera que existe independência financeira quando as receitas próprias representam pelo menos 50% da receita total.

⁴⁴ Importante ressaltar que o Gráfico XXX corresponde à totalidade dos municípios portugueses, pelo que os valores registados pelos municípios de maior dimensão (normalmente os municípios metropolitanos) tenderão a enviesar a média.

registaram nos últimos anos. Importa analisar a situação financeira dos municípios portugueses, nomeadamente, o saldo primário, a dívida e o endividamento para compreender de que forma os municípios têm gerido o facto das transferências provenientes do OE terem diminuído e existirem enquadramentos legais estritos no que concerne à possibilidade de contrair dívida.

Gráfico VIII. – Evolução da independência financeira dos 308 municípios portugueses, entre 2007 e 2021 (em percentagem)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

É possível analisar a situação financeira das autarquias portuguesas através da Tabela VIII., a qual apresenta uma variedade de indicadores que refletem a saúde financeira dos municípios. Desta forma, “constatamos que estas (autarquias locais) têm vindo a reforçar o seu esforço de poupança, financiando entre 10-25% da sua despesa com saldo primário⁴⁵. Não obstante, o serviço da dívida tem vindo a onerar de forma significativa os orçamentos municipais” (Lopes *et. al*, 2022). Ao analisarmos a evolução do rácio do endividamento líquido dos municípios verificamos que estes têm cumprido o limites estabelecido por lei, sugerindo a adoção de uma abordagem prudente em relação à sustentabilidade financeira. Importante notar que o crescimento substancial da dívida registado em 2013 e 2014, “fica a dever-se essencialmente à reclassificação do perímetro orçamental municipal imposto pela *Troika*, o que fez aumentar estatisticamente a dívida, mas não a expressão da dívida em si mesma” (Lopes *et. al*, 2022).

⁴⁵ Saldo primário = Receitas efetivas – Despesas primárias

Tabela VIII. – Evolução financeira dos municípios portugueses, entre 2007 e 2021

Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo primário em % Despesa	5,1	6,5	-0,1	10,3	13,6
Dívida em % Receita (s/endividamento)	54,1	39,3	53,6	53,7	39,2
Dívida em % limite de endividamento	48,2	49,2	60,9	61,1	73,9
Endividamento em % Despesa	9,5	6,6	12,3	7,2	6,7
Dívida <i>per capita</i> (em €)	249,2	269,2	322,1	322,5	240,3
Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo primário em % Despesa	26,7	10,0	18,9	23,4	22,7
Dívida em % Receita (s/endividamento)	25,3	23,3	104,7	88,8	77,8
Dívida em % limite de endividamento	70,6	76,8	70,6	61,2	51,0
Endividamento em % Despesa	3,3	11,0	6,0	4,1	5,8
Dívida <i>per capita</i> (em €)	166,4	140,9	627,0	563,3	488,3
Ano	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo primário em % Despesa	17,7	17,5	27,6	27,7	21,8
Dívida em % Receita (s/endividamento)	67,0	59,2	78,6	77,7	58,4
Dívida em % limite de endividamento	45,1	39,2	35,7	33,6	32,8
Endividamento em % Despesa	7,7	7,1	6,5	6,2	5,4
Dívida <i>per capita</i> (em €)	440,5	389,8	384,4	367,5	348,7

Fonte: Lopes *et. al* (2020), Anuário financeiro dos municípios portugueses 2007 (2008), Anuário financeiro dos municípios portugueses 2021 (2022), Portal Autárquico

Diversos autores⁴⁶ afirmam que a decisão de financiamento municipal é influenciado por determinantes financeiras, socioeconómicas e políticas. No entanto, a justificação predominante entre os decisores políticos locais para o recurso à dívida está relacionado com opções de investimento. Assim surge a seguinte questão: de que forma deve o governo local financiar os seus investimentos?

⁴⁶ Martins & Correia (2013), Pereira, Dias e Almeida (2016)

Certamente haverá várias respostas para a questão, mas a equidade intergeracional não deverá ser negligenciada. Richard Musgrave⁴⁷ (1963) frisou que se um investimento beneficia várias gerações, o ónus do seu financiamento deverá recair sobre essas mesmas gerações ou seja: “um investimento que irá produzir benefícios ao longo de vários anos, o custo do seu financiamento deve ser suportado pelas gerações que irão usufruir do mesmo. Por exemplo, a iluminação pública é um investimento que beneficia muitas gerações. Neste caso, se o financiamento for através do recurso ao crédito permite que o custo de financiamento seja distribuído pelas gerações que beneficiarão do investimento, o que não acontece se for financiado, por exemplo, pelas receitas fiscais que são suportadas pela população no presente”⁴⁸. Desta forma, o recurso ao crédito possibilita agilizar os investimentos em menos tempo, em comparação com as receitas correntes, e corresponde a uma ferramenta de gestão importante para os municípios, contribuindo para um desenvolvimento local mais acelerado e ponderado. Os autarcas devem encarar o endividamento como meio para alcançar os objetivos a que se preparam de forma mais célere, porém conscientes de que estão a assumir compromissos de pagamento no futuro.

O endividamento e o serviço da dívida nas autarquias locais podem estar intrinsecamente relacionados com a evolução das transferências recebidas dos fundos europeus, que se resultam, maioritariamente, em investimento material. O acesso a fundos europeus muitas vezes desempenha um papel crucial no financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento local. Quando as autarquias recebem transferências substanciais desses fundos, têm a oportunidade de investir em projetos de grande escala. Esses investimentos não apenas melhoram a qualidade de vida das comunidades locais, mas também impulsionam o crescimento económico regional. A relação entre o endividamento/serviço da dívida e a evolução das transferências recebidas dos fundos europeus é crucial para entender a dinâmica financeira das autarquias locais e seu impacto no desenvolvimento regional.

Desde a adesão de Portugal à União Europeia (UE), o país tem sido apoiado através dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA)⁴⁹, que correspondem a um importante instrumento de planeamento e financiamento para apoiar o processo de desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas. Os QCA são implementados em ciclos de programação de vários anos e visam promover a convergência entre as regiões mais e menos desenvolvidas, reduzindo a disparidade regional. São definidas as prioridades e áreas de investimento para a utilização dos fundos comunitários disponíveis. Os fundos comunitários representam uma significativa fonte de receita para os municípios, e é responsabilidade das autarquias locais cumprir com os objetivos propostos pelos QCA.

⁴⁷ Richard Musgrave foi um célebre economista alemão que debruçou os seus estudos sobre as finanças públicas e o papel do Estado. Musgrave definiu as “três funções do Estado”: função afetação, redistribuição e estabilização.

⁴⁸ Melo, A. L. (2013). *Os fatores determinantes do endividamento dos municípios portugueses* (Doctoral dissertation, Escola Superior de Ciências Empresariais).

⁴⁹ Existem várias gerações QCA: 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020; 2021-2027;

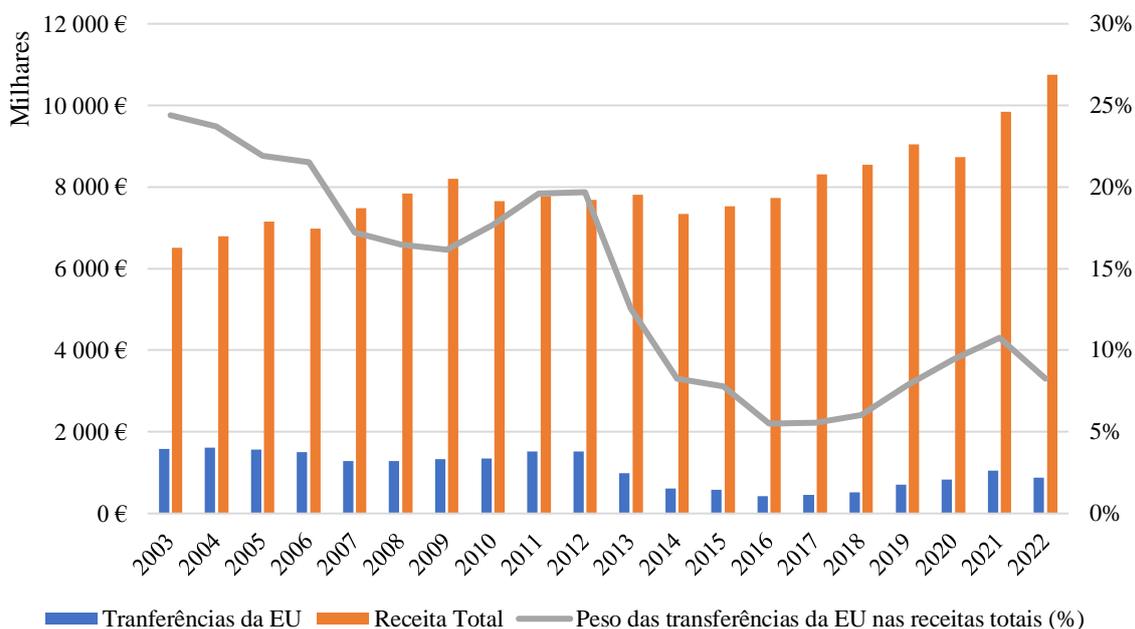
O desenvolvimento regional tem sido uma prioridade da UE, sendo que a política regional europeia é financiada pelos Fundos Europeus, entre os quais se destacam os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão. É da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais a seleção e respetiva gestão dos projetos a serem financiados pelos Fundos Estruturais. Os Fundos Estruturais, em particular, compreendem quatro grupos principais:

- FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – financia infraestruturas, impulsiona a competitividade das empresas, promove a inovação, criação de emprego – tem como alvo as regiões mais desfavorecidas;
- FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - financiar as zonas rurais e ajudar os agricultores;
- FSE – Fundo Social Europeu - intervém no âmbito da estratégia europeia para o emprego, a formação profissional e a inclusão social – foco no capital humano;
- IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas – fundo específico para o setor das pescas – tem por objetivo modernizar o setor;

“De um ponto de vista normativo, de acordo com a teoria económica, são três os motivos fundamentais para a existência de transferências entre diferentes níveis de governo: (1) aumentar a eficiência na afetação dos recursos económicos dado que os governos locais poderão ser mais eficientes na produção de alguns bens ou serviços; (2) promover o equilíbrio vertical entre as atribuições e os recursos à disposição dos diferentes níveis de governo – uma vez que o governo central arrecada o grosso das receitas do Estado, é necessário transferir uma parte das mesmas para os níveis mais baixos da administração de forma a dotá-los dos recursos necessários para o desempenho das suas funções; (3) diminuir as desigualdades entre as regiões de um país ou, como acontece na UE, de um conjunto de países” (Veiga & Pinho, 2007).

“Quando Portugal aderiu à CEE todas as regiões portuguesas eram elegíveis para o objetivo prioritário 1 – promoção do desenvolvimento estrutural das regiões menos desenvolvidas, por terem um PIB per capita inferior a 75% da média comunitária” (Veiga & Pinho, 2007). As AL beneficiaram de um aumento significativo dos recursos financeiros disponíveis através dos fundos comunitários. Além disso, o desafio proposto pelos fundos europeus incentivou a um maior foco no ornamento do território e estimulou as relações entre as AL e as entidades estrangeiras. A capacidade de planeamento e desenvolvimento local foi impulsionada pela colaboração internacional.

Gráfico IX. – Evolução das transferências da EU dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (valores totais, em euro, e em percentagem)



Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Com base nos dados⁵⁰, podemos observar que o peso das transferências da União Europeia nas receitas totais variou ao longo dos anos, apresentado uma tendência decrescente em termos absolutos e percentuais. Atingiu o seu ponto mais alto em 2003 com 24,4% e seu ponto mais baixo em 2016 com 5,5%. Deste 2016, que as transferências proveniente da UE têm apresentado uma recuperação, apesar de estarem muito distantes dos valores registados no início do período em estudo. O Gráfico IX., mostramos a tendência decrescente do peso das transferências da UE na totalidade das receitas dos municípios. Independentemente da tendência decrescente das transferências de capital provenientes da UE, importa destacar o papel crucial que desempenharam e desempenham no desenvolvimento das regiões e na redução das disparidades regionais. Os Fundos Europeus são essenciais para financiar projetos autárquicos, desde o financiamento de projetos locais à modernização e desenvolvimento económico. Os fundos comunitários oferecem a flexibilidade de financiar projetos de grande escala que têm o potencial de melhorar significativamente a qualidade de vida das comunidades locais. Estes investimentos frequentemente em infraestruturas físicas, como a construção estradas e outras vias de comunicação. Muitos municípios portugueses já beneficiaram deste tipo de financiamento, impulsionando assim o desenvolvimento local e a conectividade regional.

No contexto dinâmico da evolução das atribuições e competências das autarquias, alinhado ao escrutínio das receitas, despesas municipais e níveis de endividamento, a consolidação do investimento

⁵⁰ Disponível no Anexo D.

local assume um papel preponderante. À medida que as autarquias assumem uma gama mais ampla de responsabilidades e competências, é imperativo que possuam os recursos necessários para promover o desenvolvimento local e atender, em simultâneo, às necessidades da comunidade. Todavia, é imperativo reconhecer e adaptar-se às exigências contemporâneas das autarquias, que são resultado da evolução das prioridades humanas e socioeconómicas.

3. Consolidação do investimento local com base nos paradigmas de desenvolvimento e de Política Regional

A evolução do investimento local pode ser observado por diversas perspetivas, incluído as receitas e despesas dos municípios. No entanto, uma mera análise orçamental não reflete integralmente as dinâmicas do investimento municipal. Importa considerar os paradigmas de política regional e de desenvolvimento. As despesas de investimento do século passado não são as mesmas da atualidade. Essas mudanças são o reflexo das transformações económicas e sociais que moldam o contexto em que os investimentos são realizados. Para uma análise mais completa é fundamental examinar os dados quantitativos das despesas de investimento, mas também o tipo de investimento realizado e a sua correlação com os diferentes paradigmas de política regional e de desenvolvimento. Uma dinâmica holística e contextualizada permite uma melhor compreensão das dinâmicas subjacentes ao investimento local, que procuram promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo a nível local.

Os paradigmas de política regional (PR) podem ajudar-nos a compreender as escolhas passadas de investimento e perceber se estas seguem alguma tendência ou comportamento esperado. E, complementarmente percebemos se caminhamos para um novo paradigma, com novas preocupações e formas de atuação que permita explicar as escolhas atuais e o baixo volume de investimento municipal registado nos últimos anos.

O paradigma da PR tradicional, remonta aos anos 50-70 do século passado (período pós-guerra), onde o objetivo central era corrigir as assimetrias regionais de crescimento económico, através de infraestruturas e de incentivos às empresas. O investimento tinha como alvo as regiões mais desfavorecidas, sendo que este era direcionado para dentro da região, conseqüentemente, as regiões ricas saíam penalizadas, pois não beneficiavam dos investimentos. “A visão tradicional do paradigma regional resulta da tomada de consciência de que a recuperação económica do pós-guerra foi assimétrica entre regiões” (Galhardo, 2017). Estas políticas eram essencialmente redistributivas, centralizadas no governo nacional e exógenas. Os investimentos esperados associados a este paradigma são as grandes infraestruturas, como os parques empresariais e as zonas industriais.

O paradigma seguinte de PR, o paradigma endógeno, surge após a crise dos anos 80 e estende-se até aos anos 90, focava-se em promover as potencialidades endógenas da região e em promover o desenvolvimento regional, através de qualificação de recursos humanos, capacitação organizacional e mobilização da capacidade empreendedora da região. Uma das grandes diferenças em relação ao

paradigma anterior é a forte presença de fatores imateriais de desenvolvimento (como a qualificação da força de trabalho e a capacidade organizacional) presentes neste paradigma. A política de Coesão da União Europeia foi decisiva para marcar um rumo. Os quadros comunitários de apoio vieram em grande medida substituir as políticas regionais dos países, pois a maioria dos países não tinham capacidade financeira para desenvolverem uma política regional numa escala adequada.

O paradigma mais recente, o paradigma territorialista ou das “place-based policies”, traduz o conjunto de políticas que, ao contrário dos paradigmas anteriores, visam promover a competitividade regional de todas as regiões e não apenas das mais desfavorecidas. Possui novas preocupações, como a coesão social e territorial e a sustentabilidade. Este paradigma marca o século XXI e considera o território como elemento mais importante, fruto do processo de globalização. Prima a dinamização networking dos atores, a coordenação territorial de intervenções e a valorização da articulação local-global. A mudança de paradigma que hoje vivemos teve o seu marco pioneiro num relatório elaborado por Fabrizio Barca⁵¹ - “Relatório Barca”. Foi neste relatório que surgiu, pela primeira vez, uma definição precisa de “place-based policies”, nomeadamente, “Place-based policy é uma estratégia de longo prazo que visa combater a permanente subutilização do potencial e reduzir exclusões sociais persistentes, de locais específicos, através da intervenção externa e de governança multinível” (Barca, 2009).

Consequência das diversas alterações que os paradigmas sofreram, a política regional na atualidade foca-se na promoção da competitividade regional e local, através da qualificação do meio, da criação de vantagens específicas, da valorização das oportunidades endógenas, bem como da promoção das infraestruturas imateriais do desenvolvimento de todas as regiões, assim como na promoção de novas formas de governança do desenvolvimento, através de uma visão estratégica, negociada e menos regulamentadora. As parcerias multinível territoriais e multissetoriais são altamente valorizadas, assim como a dinamização de sinergias, baseada na interação entre diversos atores e no reconhecimento da articulação local-global. O paradigma que rege a atualidade corresponde ao culminar de todos os paradigmas passados procurando dar ênfase aos aspetos que são valorizados na sociedade atual. Desta forma, procura fornecer uma resposta à globalização e adiciona à competitividade regional os objetivos da coesão social e territorial e da sustentabilidade.

No que respeita aos paradigmas de desenvolvimento, identificamos o paradigma de desenvolvimento territorialista e o paradigma de desenvolvimento funcionalista que representam abordagens distintas na formulação de estratégias e políticas para atingir o progresso e a prosperidade e, por fim o crescimento económico. Estes paradigmas apresentam diferenças entre si e são fruto de uma época específica com prioridades e objetivos também específicos, a par dos paradigmas de PR.

⁵¹ Uma agenda para a reforma da política de coesão: uma abordagem de base territorial (place-based) para atingir os desafios e expectativas da União Europeia (Barca, 2009)

O desenvolvimento territorialista concentra-se na valorização das características únicas de cada território. Essa abordagem reconhece a diversidade geográfica e cultural, procurando promover o desenvolvimento local a partir das suas próprias potencialidades. Os defensores deste paradigma argumentam que as políticas específicas devem ser formuladas levando em consideração as particularidades de cada região, procurando fortalecer identidades locais e aproveitar os recursos endógenos. Já o desenvolvimento funcionalista enfatiza a interconexão e a interdependência entre diferentes áreas geográficas. Essa perspectiva sugere que o desenvolvimento de uma região está intrinsecamente ligado ao desempenho funcional de todo o sistema. As políticas funcionalistas têm como objetivo otimizar a distribuição de recursos, muitas vezes através de intervenções centralizadas, visando a eficiência global do sistema.

Verificamos que existe uma relação comparativa entre o paradigma tradicional de PR e o paradigma territorialista do desenvolvimento, onde a característica exógena prima. E por outro lado, os paradigmas endógeno e *place-based* da PR e o paradigma funcionalista do desenvolvimento são também comparados entre si, devido à característica endógena presente em ambos.

As últimas décadas ficaram marcadas pelo crescimento das autarquias locais, designadamente as atribuições, as competências e, porventura o investimento. É possível relacionar a evolução das atribuições e competências autárquicas com as preocupações dos paradigmas de política regional. O paradigma tradicional, vigente nos anos 50-70 do século passado, coincide com um período em que Portugal se encontrava sob um regime autoritário. Nessa conjuntura, torna-se difícil estabelecer uma relação entre as ideias-chave desse mesmo paradigma e a evolução das atribuições autárquicas em Portugal. A primeira legislação sobre as atribuições e competências das AL⁵² foi caracterizada por uma formulação genérica, não refletindo, assim, as preocupações do paradigma de PR característico da época, o paradigma tradicional. À medida que se avançou para o paradigma seguinte, tornou-se mais claro a relação de comparação entre a evolução das atribuições das autarquias e as preocupações do paradigma de PR exógeno. Durante este período, o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março e a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro reformularam as atribuições e competências dos municípios, representando um salto qualitativo significativo relativamente às atribuições das autarquias, alinhando-as com o paradigma exógeno. A par do paradigma de PR exógeno, passaram a incluir como atribuições dos municípios questões relacionadas com a qualificação dos recursos humanos (educação, ensino e formação profissional) e verificou-se uma forte presença de fatores imateriais (tempos livres e desporto, desenvolvimento, defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional, proteção civil, património e ciência, ação social, defesa do consumidor, ornamento do território e urbanismo, cooperação externa). Posteriormente, com a emergência do paradigma de PR *placed-based*, a evolução das atribuições autárquicas destacaram-se pela preocupação com a coesão

⁵² Lei n.º 79/77, de 25 de outubro

social e territorial, bem como a sustentabilidade. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, voltou a fortalecer as atribuições dos municípios, evidenciado essas mesmas preocupações através das seguintes competências: atendimento ao cidadão e defesa do consumidor, gestão florestal e áreas protegidas, áreas portuário-marítimas e urbanas de desenvolvimento turístico, praias marítimas, fluviais e lacustres, segurança alimentar, segurança contra incêndios.

O investimento local desempenha um papel crucial, visto que corresponde à forma dos municípios darem resposta às competências atribuídas e, assim alcançar o objetivo final das AL, o desenvolvimento local. Podemos salvaguardar a diferença entre o crescimento económico e o desenvolvimento, “o desenvolvimento económico vai relaxando as restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, que procuram essencialmente viver bem e por muito tempo. O conceito de crescimento económico é mais restrito, focando-se no aumento quantitativo da capacidade produtiva, e não na transformação qualitativa da estrutura da economia” (Correia da Silva, 2009). O desenvolvimento está intrinsecamente associado ao papel atribuído ao poder local, onde o sucesso das boas escolhas políticas são reflexo dos investimentos realizados, e que resultam em melhorias da qualidade de vida da população local. Na evolução dos paradigmas de desenvolvimento, o investimento imaterial tem vindo a ganhar relevo face ao investimento em infraestruturas. O mesmo acontece nas atribuições das AL onde se verifica um reforço de atribuições imateriais.

Ao categorizar o investimento local entre investimento material e investimento imaterial destacam-se diferenças significativas, especialmente quando consideramos o contexto das AL. O investimento material está tradicionalmente relacionado com a construção e manutenção de infraestruturas destinadas a atender as necessidades ditas “básicas” da população local, como as vias de comunicação, as escolas, as unidades de saúde, entre outros. Por outro lado, o investimento imaterial concentra-se em ativos intangíveis, como a pesquisa e desenvolvimento, a capacitação de recursos humanos e tecnologia. A crescente ênfase no investimento imaterial nas AL reflete uma mudança “recente”, já que no passado as competências materiais dos municípios eram predominantes (administração de bens próprios e sob sua jurisdição, abastecimento público e a salubridade pública). Ao analisarmos os dados disponíveis⁵³ relativos às despesas de investimento dos municípios portugueses nos últimos anos, observa-se uma tendência decrescente, tanto no investimento material quanto no investimento imaterial. É importante notar que o comportamento das despesas de investimento material foi mais volátil, apresentado um comportamento decrescente até 2016 e aumentando desde então, com exceção de 2022 (voltou a decrescer). Este comportamento poderá estar relacionado com as ideias do paradigma de desenvolvimento funcionalista, onde existe uma maior preocupação com o desempenho funcional de todo um sistema, onde surgem aspetos de cariz maioritariamente imaterial e, por consequência, as despesas de investimento material ficam para segundo plano. No entanto, é importante notar que as

⁵³ Ver Gráfico V., e Tabela VI.

despesas de investimento imateriais também apresentaram uma tendência decrescente, com uma taxa de crescimento negativa ainda mais acentuada do que a observada nas despesas de investimento material⁵⁴.

A verdade é que quando analisamos a evolução das atribuições e competências dos municípios, e comparamos o que é que corresponderá a investimento material e a investimento imaterial, verificamos que as competências de cariz imaterial têm ganho relevo. O Anexo A⁵⁵, é ilustrativo desta realidade e comprova que à medida que a legislação evoluiu e acrescentou novas atribuições aos município as atribuições e competências de cariz imaterial tornaram-se mais diversificadas e complexas. É possível comprovar este acontecimento se analisarmos a evolução das despesas de funcionamento dos municípios portugueses. Entre 2003 e 2022, as despesas em funcionamento mais do que duplicaram e muito se devem às despesas de funcionamento imaterial⁵⁶. Em 1977⁵⁷ seria competência imaterial dos municípios a “cultura e assistência”. Já em 1984⁵⁸ o “desenvolvimento” corresponderia a uma das competências das câmaras municipais, a par de outras atribuições. Thomas⁵⁹ defende que a ampliação do campo de ação abarca um extenso arcabouço de desenvolvimento, onde pauta uma agenda qualitativa e um processo de crescimento mais abrangente em aspetos estruturais, humanos, sociais e ambientais. A Lei n.º 159/99 (revogada pela Lei n.º 75/2013) acrescenta inúmeros aspetos que carecem de investimentos imateriais aos municípios, onde podemos destacar a “ação social”, o “ambiente” e o “ornamento do território”. A última legislação⁶⁰, relativamente às atribuições municipais, reforça o carácter imaterial das atribuições, onde atualmente fazem parte da responsabilidade municipal a “proteção e saúde animal” e a “segurança alimentar”.

Enquanto o investimento material é mais visível e mensurável, o investimento imaterial muitas vezes desempenha um papel crucial na criação de valor e na sustentabilidade do ambiente envolvente. Ambos desempenham papéis complementares na estratégia de crescimento e desenvolvimento das regiões, sendo essencial equilibrar adequadamente essas dimensões para alcançar resultados ótimos. Ao examinar os dados relativos aos municípios portugueses, embora se verifique que o investimento material apresenta valores⁶¹ significativamente superiores ao investimento imaterial, verificamos que essa disparidade não se reflete nas despesas subsequentes de funcionamento. Ao longo do período em estudo, observa-se um fenómeno interessante: um reforço mútuo⁶² das despesas de funcionamento, apesar das despesas de funcionamento imaterial apresentarem consistentemente valores superiores às despesas de funcionamento material. Isto poderá sugerir uma interdependência entre o investimento

⁵⁴ As despesas de investimento material apresentam uma taxa de crescimento média anual de -0,16% entre 2003 e 2022, pelo que as despesas de investimento material apresentam uma taxa de crescimento média anual de -4,71%.

⁵⁵ Anexo A – Atribuições das autarquias e Competências dos respetivos órgãos com base na legislação.

⁵⁶ Entre 2003 e 2022, as despesas de funcionamento imaterial apresentaram uma taxa de crescimento de 8,39%.

⁵⁷ Lei n.º 79/77, de 25 de outubro

⁵⁸ Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março e Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março

⁵⁹ Thomas, V. (Ed.). (2001). A qualidade do crescimento. Editora UNESP.

⁶⁰ Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

⁶¹ Na Tabela VI.

⁶² Gráfico VI., e Tabela VII.

material e imaterial dos municípios portugueses, que se reflete nas despesas de funcionamento resultantes.

II – METODOLOGIA E ANÁLISE DOS CASOS DE ESTUDO

O presente estudo tem como objetivo analisar o impacto das decisões financeiras municipais sobre o investimento, com foco particular nas políticas de gestão financeira adotadas. O trabalho procura compreender em que medida as políticas implementadas pelos municípios e as contingências vividas afetam positiva ou negativamente o nível de investimento das autarquias. É importante referir que as variáveis consideradas estão inter-relacionadas e não são as únicas determinantes do investimento municipal. No entanto, a literatura académica e estudos relacionados indicam que estas variáveis são significativas para explicar as tendências atuais e futuras do investimento local em Portugal.

Foram consideradas quatro variáveis para explicar o comportamento do investimento municipal nos últimos anos. Relativamente a cada variável, foi adotada a seguinte premissa para comparar o comportamento de cada município com a tendência geral portuguesa:

1. Despesas de investimento – apresentar uma taxa de crescimento negativa entre 2003 e 2016 e uma taxa de crescimento positiva entre 2017 e 2022;
2. Despesas de funcionamento – apresentar uma proporção das despesas de funcionamento imaterial (em percentagem da despesa total efetiva) consistentemente superior à proporção das despesas de funcionamento material (em percentagem da despesa total efetiva), ao longo do período em análise;
3. Endividamento – apresentar um valor de endividamento significativamente abaixo do limite estabelecido para 2022;
4. Fundos Comunitários – apresentar uma taxa de crescimento negativa da receita proveniente dos fundos comunitários entre 2003 e 2022;

Aplicando os critérios, obteve-se uma listagem equilibrada e representativa do território português, com municípios que aceitaram participar no estudo, possibilitando uma análise abrangente e detalhada dos impactos das decisões financeiras nas seguintes autarquias locais:

- Arcos de Valdevez
- Braga
- Câmara de Lobos
- Évora
- Odivelas
- Oleiros
- Ponta Delgada
- Sintra
- Tavira
- Vila Real

Estabelecidas as bases teóricas, o presente capítulo focar-se-á na análise de dez casos diversificados de municípios portugueses em todo o território nacional, expondo a realidade das decisões das políticas financeiras implementadas pelas câmaras municipais e os respetivos impactos no investimento. A seleção dos municípios como casos de estudo considerou a similaridade de comportamento com o universo total dos municípios portugueses previamente analisado, possibilitando questionar as decisões financeiras específicas junto dos respetivos responsáveis e políticos locais. Cada município apresenta características únicas que influenciam as suas decisões financeiras, desde a disponibilidade de recursos até às prioridades locais e os desafios económicos. A diversidade dos municípios estudados permite uma análise abrangente e representativa das diferentes realidades e estratégias locais adotadas em Portugal nos últimos anos.

Desta forma, através de entrevistas semiestruturadas com responsáveis financeiros das autarquias incluindo presidente da câmara municipal, vereadores ou diretores de departamento, foi possível obter uma compreensão detalhada das estratégias de gestão orçamental, a relação entre despesas correntes e de investimento, os desafios enfrentados na captação de financiamento, bem como a influência de fatores externos, como fundos comunitários e legislação nacional nas decisões financeiras locais. Importa referir que alguns municípios optaram por responder às questões por escrito, na impossibilidade de realizar a entrevista.

Inicialmente, podar-se-á considerar uma relação positiva entre os montantes monetários disponíveis e o nível de investimento registado. Municípios com acesso mais reduzido a fundos comunitários e menor recurso ao endividamento tenderão a apresentar menores níveis de investimento. É crucial aferir as tendências das prioridades locais para compreender melhor o panorama do investimento local.

Esta análise permitirá uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciam o investimento local, proporcionando perspetivas valiosas para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às realidades específicas de cada município.

1. Resumo da amostra

A amostra está devidamente representada na tabela abaixo, onde é possível observar a proximidade das diversas variáveis em relação à tendência geral dos municípios portugueses para cada caso de estudo.

- Uma cruz verde indica que a respetiva variável e município apresentam um comportamento idêntico à tendência geral;
- Uma cruz amarela indica que a relação entre a variável e o município não é idêntica à tendência geral, mas também não é completamente oposta, apresentando uma pequena diferença;

Tabela IX. – Resumo da relação entre a amostra e as variáveis

Município	1. Despesas de investimento	2. Despesas de funcionamento	3. Endividamento	4. Fundos comunitários
Arcos de Valdevez	X	X	X	X
Braga	X	X	X	X
Câmara de Lobos	X	X	X	X
Évora	X	X	X	X
Odivelas	X	X	X	X
Oleiros	X	X	X	X
Ponta Delgada	X	X	X	X
Sintra	X	X	X	X
Tavira	X	X	X	X
Vila Real	X	X	X	X

Arcos de Valdevez

Arcos de Valdevez é uma vila portuguesa situada no Alto Minho, com uma população aproximada de 21 mil habitantes e uma área de 450 quilómetros quadrados. Quando comparamos a realidade deste município com a média dos municípios portugueses, observamos um comportamento muito semelhante em todas as variáveis em análise⁶³.

Para compreender as decisões financeiras de Arcos de Valdevez, foi solicitada uma entrevista com os responsáveis municipais. Na impossibilidade de realizar a reunião, as respostas foram enviadas por escrito. A Dra. Eliana Fernandes, responsável pela área de Controlo de Gestão e Auditoria Financeira da Câmara Municipal de Arcos de Valdevez, forneceu as seguintes informações.

O investimento local em Arcos de Valdevez está fortemente ligado às receitas municipais, que provêm maioritariamente de impostos municipais, transferências do Estado e transferências dos fundos comunitários. A maior parte das transferências do Estado correspondem a receitas correntes, e não receitas de capital. Mesmo assim, “a política do município tem sido utilizar a poupança corrente para realizar investimentos nas Grandes Opções do Plano de Investimentos”⁶⁴. Segundo a Dra. Eliana Fernandes, o valor de investimento no município é superior quando existem mais projetos de investimento financiados ou com recurso a financiamento bancário. As despesas de investimento registaram um decréscimo até 2016 devido ao encerramento do quadro comunitário do QREN, que

⁶³ Ver Tabela IX.

⁶⁴ Dra. Eliana Fernandes, Responsável pela área de Controlo de Gestão e Auditoria Financeira da Câmara Municipal de Arcos de Valdevez.

decorreu entre 2007 e 2013. Já o reforço do investimento a partir de 2017 dever-se à abertura do novo quadro comunitário, o Portugal 2020.

Existe uma relação intrínseca entre o investimento e as despesas correntes em Arcos de Valdevez. “Nos últimos 4 anos, houve um aumento dos gastos com atividade corrente devido ao aumento dos preços dos bens e serviços em resultado da conjuntura económica e financeira, justificando a ausência de um aumento significativo do investimento municipal ao longo do tempo”⁶⁵. Relativamente às despesas de funcionamento imaterial, o crescimento dos gastos com estudos e projetos, bem como o aumento dos preços dos bens e serviços em resultado da conjuntura económica e financeira, explica o crescimento destas despesas.

O baixo recurso ao financiamento bancário justifica-se pelo aumento da receita, pela execução orçamental proposta pela autarquia e pelas oportunidades de investimento com recurso a fundos comunitários. “No caso do Município de Arcos de Valdevez, a boa execução das oportunidades de investimento financiadas significa que a redução da proporção das transferências europeias não teve um impacto negativo.”⁶⁶

Quanto aos principais desafios enfrentados na concretização e execução dos investimentos, o município destaca a demora dos processos administrativos de contratação pública até à efetiva execução dos projetos de investimento e a falta de financiamento comunitário para todos os investimentos previstos e necessários no âmbito das prioridades da Estratégia Municipal de Desenvolvimento Sustentável. Em relação às estratégias futuras, o município pretende reforçar a atividade de investimento municipal com recurso a fundos comunitários, avançando com projetos enquadrados no PRR e no novo quadro comunitário 2024-30, visando a melhoria da qualidade dos serviços prestados e o desenvolvimento e competitividade dos territórios.

Por fim, a questão da descentralização foi mencionada como algo que deve ser contabilizado, avaliado e reportado em termos de efeitos nos gastos do município, para possibilitar uma melhor gestão interna dos recursos financeiros e das prioridades de investimento em Arcos de Valdevez. A Dra. Eliana Fernandes enfatizou a relevância de um Sistema de Contabilidade de Gestão que permita aos responsáveis pela tomada de decisão e gestão, responder às efetivas necessidades de investimento e financiamento municipal.

⁶⁵ Dra. Eliana Fernandes, Responsável pela área de Controlo de Gestão e Auditoria Financeira da Câmara Municipal de Arcos de Valdevez.

⁶⁶ Dra. Eliana Fernandes, Responsável pela área de Controlo de Gestão e Auditoria Financeira da Câmara Municipal de Arcos de Valdevez.

⁶⁷ Nota: O quadro comunitário do Portugal 2020, previsto para 2014-2020, foi prorrogado até 2024 devido à pandemia, e o PRR foi lançado em 2022 até 2026, Dra. Eliana Fernandes.

Braga

Braga é uma cidade portuguesa situada no norte de Portugal, com uma população de cerca de 200 000 pessoas e uma área de aproximadamente 183 quilómetros quadrados. O município de Braga reflete a tendência nacional, visto que apresenta um comportamento semelhante nos quatro indicadores considerados⁶⁸.

Para contextualizar as decisões financeiras do município e o respetivo impacto no investimento, foram solicitadas ao município de Braga diversas informações relacionadas com as políticas de gestão financeira. Devido à impossibilidade de agendar uma entrevista, as respostas foram enviadas por escrito, sendo a Dra. Susana Ferreira, da Direção Municipal de Gestão da Câmara Municipal de Braga, a responsável pelo fornecimento da informação. Das respostas obtidas, destacaram-se as seguintes ideias.

A gestão financeira do município de Braga tem sido marcada por várias mudanças e desafios. Atualmente, o município investe menos devido ao aumento de competências que se traduzem num acréscimo da despesa corrente, deixando menos recursos disponíveis para investimentos. Este fenómeno, decorrente do processo de descentralização, faz com que a capacidade de financiamento dependa dos QCA e dos financiamentos bancários. Não obstante, a descentralização é vista como positiva, desde que seja acompanhada por recursos humanos, financeiros e patrimoniais necessários e suficientes ao exercício das competências transferidas.

Além disso, a evolução da sociedade tem exigido maior satisfação das necessidades das pessoas e famílias, em detrimento de investimentos estruturais. O grande volume de investimento no início do período analisado está relacionado com a construção do estádio para o Euro 2004, enquanto a segunda década dos anos 2000 foi marcada por uma capacidade de endividamento condicionada, “levando a uma mudança de paradigma na gestão autárquica e ao estabelecimento de um plano estratégico de investimento”⁶⁹. Por outro lado, a diminuição dos recursos financeiros provenientes dos fundos comunitários traduzem-se numa menor capacidade de investimento, o que reforça a necessidade de otimizar a cobrança de receita municipal e encontrar outras fontes de receita, nomeadamente impostos, taxas e nas transferências do OE. Na perspetiva do município de Braga, a diminuição dos recursos provenientes da União Europeia deve-se ao âmbito mais restritivo do quadro comunitário na natureza dos projetos a aprovar.

Os grandes desafios apontados pelo município incluem questões financeiras, a necessidade de criar “procedimentos que permitam melhores práticas interpretativas das diversas normas do CCP (Código dos Contratos Públicos), pois as dúvidas e incertezas que resultam da aplicação deste normativo

⁶⁸ Ver na Tabela IX.

⁶⁹ Dra. Susana Ferreira da Direção Municipal de Gestão da Câmara Municipal de Braga.

dificultam muito a segurança e a celeridade na realização dos investimentos”⁷⁰ e, por fim, o atual enquadramento económico e social que dificulta a execução dos investimentos municipais. Para o futuro, a estratégia de investimentos deve focar-se em áreas como o ambiente – mobilidade e qualidade de vida – no entanto, com uma maior exigência para aspetos imateriais e para a habitação.

Por fim, é sugerida a criação de uma Nova Lei das Finanças Locais que combata a corrosão do princípio de autonomia financeira, assegurando que as receitas acompanham o reforço das competências assumidas pelas AL nos últimos anos⁷¹. A nova legislação deverá ter em conta a criação de mecanismos que permitam corrigir especificidades, desigualdades e desequilíbrios económicos, sociais e ambientais entre concelhos. Além disso, deverá promover a convergência para a média europeia de participação das AL nas receitas públicas⁷² e garantir maior transparência no acesso e na troca de informação com o estado central⁷³.

Câmara de Lobos

Câmara de Lobos é uma cidade e é um dos “mais emblemáticos polos turísticos da ilha da Madeira”⁷⁴, corresponde ao terceiro maior município da Região Autónoma da Madeira, com uma população de cerca de 40 mil pessoas e uma área aproximada de 52 quilómetros quadrados.

Ao comparar a realidade de Câmara de Lobos com a tendência geral dos municípios portugueses ao longo do período analisado, verifica-se que a variável 1 - despesas de investimento - se desvia da média nacional. Este município apresentou uma taxa de crescimento negativa nas despesas de investimento entre 2003 e 2016, bem como entre 2017 e 2022, registando uma variação de -5,7%. Esta tendência contrasta com a maioria dos municípios em Portugal, que apresentam uma taxa de crescimento positiva neste período. A segunda exceção é a variável 2 – despesas de funcionamento – que apresenta um ligeiro desvio, não havendo uma clara diferença entre os montantes de despesas de funcionamento material e imaterial ao longo do período analisado. Nas demais variáveis, os padrões de Câmara de Lobos são muito semelhantes à média dos municípios portugueses⁷⁵.

⁷⁰ Dra. Susana Ferreira da Direção Municipal de Gestão da Câmara Municipal de Braga

⁷¹ “O processo de descentralização é um exemplo perfeito, pressupunha que transferência de competências fosse acompanhada dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, necessários e suficientes ao exercício da competência transferida. Contudo, ainda hoje, não se definiram de forma clara, objetiva e transparente o racional dos recursos a transferir no âmbito do fundo de descentralização, estando o poder local, anualmente, dependente da boa ou má vontade do governo” – Dra. Susana Ferreira, Direção Municipal de Gestão da Câmara Municipal de Braga.

⁷² “... alargar o âmbito de incidência da receita do IVA, fixar uma percentagem de participação dos municípios na receita global do IVA” - Dra. Susana Ferreira, Direção Municipal de Gestão da Câmara Municipal de Braga.

⁷³ “Acesso a toda a informação da AT que se prende com impostos que direta ou indiretamente influenciam as receitas municipais; simplificar os reportes à DGAL” - Dra. Susana Ferreira, Direção Municipal de Gestão da Câmara Municipal de Braga.

⁷⁴ <https://www.cm-camaradelobos.pt/informacoes/concelho/caraterizacao-e-localizacao>

⁷⁵ Ver na Tabela IX.

Para compreender melhor as decisões financeiras do município e o impacto destas nos seus investimentos, foi realizada uma entrevista semiestruturada ao Dr. Leonel Silva, Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos. Da entrevista, destacaram-se as seguintes ideias.

Em 2003, o município de Câmara de Lobos apresentava um volume de investimento consideravelmente elevado⁷⁶. No entanto, ao longo de período, esta variável acompanhou a tendência nacional. O presidente reconhece que o nível de investimento na região em 2022 é semelhante ao de 2003, atribuindo essa situação às “opções políticas populistas e imediatistas”⁷⁷ adotadas pelos autarcas antecedentes. Estas políticas de investimento caracterizam-se em resolver problemas imediatos (diários), negligenciando investimentos estruturais que poderiam tornar o território mais competitivo a longo prazo. Nos últimos anos, as decisões políticas têm-se concentrado no consumo de recursos para resolver questões imediatas e, em grande parte, imateriais, que a população local valoriza.

Um exemplo citado pelo presidente foi a concessão de bolsas de estudo com uma “lógica populista, ao invés de investir em infraestruturas reprodutivas”⁷⁸. Apesar disso, cerca de 45-50%⁷⁹ do orçamento anual do município é destinado a investimento de capital, pois, na perspetiva do autarca, são estes investimentos que se perpetuam no tempo e que podem trazer benefícios para as gerações futuras. A maximização da utilização dos fundos comunitários, através de uma gestão eficiente e estratégica, é essencial para cumprir este objetivo. O presidente acredita que é necessário adotar uma perspetiva de racionalidade nos investimentos para não comprometer todos os recursos disponíveis.

A diminuição do nível de investimento do município foi também justificada pela redução dos FC e pela crise económico-financeira. Houve uma fase anterior em que priorizaram grandes investimentos infraestruturais, no entanto a crise resultou num período de pouco investimento para os municípios e um foco mais ativo no pagamento de dívida. Em 2013, particularmente na região, verificou-se uma mudança de política, nomeadamente no pagamento da dívida, o que afetou a capacidade de investimento local. Atualmente, a situação financeira dos municípios está melhor, e Câmara de Lobos não é exceção. Apesar do nível de investimento municipal ser semelhante ao de 2003, verifica-se que, desde 2019, o município de Câmara de Lobos tem intensificado o seu investimento municipal, com tendências futuras de crescimento acentuado.

No que concerne ao endividamento, em 2024, a Câmara utilizou apenas 20%⁸⁰ da sua capacidade de endividamento, valor significativamente inferior ao utilizado em 2022 (último ano em análise). Segundo o autarca, esta postura reflete o impacto duradouro da intervenção da troika no país, que criou

⁷⁶ Constata-se que, em 2003, os municípios portugueses investiram, em média, 3.935.033,23€. Nesse mesmo ano, o município de Câmara de Lobos registou um investimento de 9.908.258€. Esses valores foram extraídos das contas de gerência (despesas de capital) referentes a 2003.

⁷⁷ Dr. Leonel Silva, Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos.

⁷⁸ Dr. Leonel Silva, Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos.

⁷⁹ Dado mencionado pelo Dr. Leonel Silva, Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos.

⁸⁰ Dado mencionado pelo Dr. Leonel Silva, Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos.

uma cultura de aversão à dívida e uma prioridade em manter as contas “saudáveis”. Atualmente, o município considera recorrer ao serviço da dívida para financiar investimentos habitacionais, que correspondem a um dos grandes desafios futuros apontados pelo presidente.

O objetivo atual do município de Câmara de Lobos passa por superar os desafios atuais, sem descuidar uma visão estratégica para o território. A habitação é a prioridade principal dos investimentos futuros da autarquia. Outro grande desafio é a mobilidade integrada, com foco na construção de grandes infraestruturas e na implementação do Plano de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), que visa melhorar a mobilidade rodoviária e marítima do município.

A emergência de questões imateriais também se apresenta como um desafio para o município, que se tem envolvimento em redes europeia de municípios para estabelecer parcerias, aprender com as realidades internacionais, aceder diretamente aos FC e, assim, superar esses desafios. Atualmente, Câmara de Lobos participa num consórcio de municípios europeus, liderado por um município italiano, para projetos de transição climática relacionados com o Pacto Ecológico Europeu, mas adaptados à realidade local.

Por fim, o presidente destaca a questão da descentralização de competências. Sendo Câmara de Lobos um município da RAM, a descentralização política absorve algumas competências legalmente estabelecidas para as autarquias. Não obstante, na perspetiva do presidente, o município deve manter responsabilidades estratégicas para a gestão eficaz e adaptada às necessidades locais.

Évora

Évora é uma cidade portuguesa situada no Alentejo, com cerca de 54 000 habitantes e uma área de 1 307 quilómetros quadrados. O município de Évora segue as tendências nacionais em todos os indicadores considerados⁸¹. Para compreender melhor a realidade deste município foi solicitada uma entrevista ao Presidente da Câmara Municipal, Dr. Carlos Pinto de Sá. Embora a entrevista não tenha sido possível, as respostas foram fornecidas por escrito, destacando-se a seguinte informação.

O presidente da Câmara Municipal de Évora destacou várias razões para o valor atual das despesas de investimento municipal *per capita* ser inferior ou muito próximo ao valor de 2003. Entre as principais razões nacionais, mencionou o subfinanciamento do poder local devido à redução das transferências do OE para as autarquias, o aumento de competências impostas aos municípios sem contrapartidas financeiras, o aumento do custo de manutenção de infraestruturas, a não contabilização de investimento feitos diretamente pelos municípios como despesas de investimento, e a recente transferência de competências que impõe défices aos municípios, obrigando-os a desviar verbas das suas competências próprias para as competências do poder central.

⁸¹ Ver na Tabela IX.

O impacto da Troika também foi citado como uma razão para a redução das verbas das AL até 2016, com uma recuperação a partir de 2017 devido ao programa PT 2020. Além disso, a relação entre as despesas de investimento e as despesas de funcionamento dos municípios tem evoluído desfavoravelmente para o investimento, com implicações negativas para a formação líquida de capital fixo.

Sobre o endividamento, o presidente explicou que os municípios têm utilizado pouco o serviço da dívida para financiar projetos devido a limites impostos pelo OE e à necessidade de manter o equilíbrio financeiro e económico. Quanto aos fundos comunitários, a redução da proporção das transferências da EU nas receitas municipais são consequência de uma opção do poder central de reduzir esse financiamento.

Os principais desafios enfrentados pelo poder local incluem a necessidade de exigir uma alteração da política centralista e o enfraquecimento reivindicativo da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Para o futuro, o presidente vê um agravamento das dificuldades de investimento a médio e longo prazo sem uma mudança profunda das políticas governamentais.

Quanto à descentralização, o processo atual foi criticado, afirmando-se que não houve uma verdadeira descentralização política, mas sim a transferência de problemas e encargos sem a transferência de decisões políticas, agravando os problemas económicos e financeiros dos municípios, especialmente os mais frágeis e do interior do país.

Em conclusão, a perspetiva pessoal do presidente da Câmara Municipal atribui grande responsabilidade ao subfinanciamento e às políticas centralistas do governo, que impuseram novas competências sem os recursos adequados. A necessidade de uma descentralização efetiva e uma mudança nas políticas governamentais são vistas como essenciais para melhorar o panorama de investimento local no país.

Odivelas

Odivelas é uma cidade portuguesa pertencente à Área Metropolitana de Lisboa (AML), apresenta uma população de cerca de 150 000 habitantes e uma área de aproximadamente 27 quilómetros quadrados. Este município apresenta um comportamento muito semelhante à média dos municípios portugueses em três dos quatro indicadores, exceto nas despesas de investimento (variável 1), que diverge da média nacional. Entre 2003 e 2016, Odivelas registou um ligeiro crescimento das despesas de investimento (2,4%), contrastando com o decréscimo observado nos outros municípios⁸². Para analisar melhor as decisões financeiras de Odivelas ao longo deste período, foi solicitada uma entrevista ao município. Na impossibilidade de realizar a reunião, as respostas foram fornecidas por escrito pela

⁸² Ver na Tabela IX.

Dra. Susana Teixeira, Diretora do Departamento Financeiro e de Desenvolvimento Económico da Câmara Municipal de Odivelas. Da informação fornecida, destacamos a seguinte.

As despesas de investimento municipal *per capita* não são superiores às de 2003 devido ao crescimento populacional, o que fez com que o investimento não acompanhasse o crescimento demográfico. Na perspetiva de Odivelas, o não crescimento das despesas de investimento pode ser explicado pela transferência de competências do Estado para as autarquias nas áreas de educação, ação social e saúde, além da diminuição dos diversos fundos comunitários e projetos de apoio.

As despesas de funcionamento aumentaram devido aos custos com recursos humanos, água, eletricidade, comunicações e combustíveis, dificultando a gestão financeira e impactando o planeamento de investimentos. Adicionalmente, a necessidade de cumprir a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, juntamente com o custo dos juros, limita os investimentos com recurso ao crédito.

As receitas municipais, por sua vez, têm crescido devido ao aumento da receita fiscal e das transferências do Estado, o que diminui a dependência dos fundos comunitários. No entanto, os desafios financeiros serão significativos devido ao aumento de custos e exigências legais. A legislação de contratação pública, também, apresenta desafios, como a morosidade e os custos inflacionados devido aos procedimentos legais. Paralelamente, o esforço para se adaptar às novas responsabilidades descentralizadas poderão apresentar desafios futuros.

Na perspetiva de Odivelas, a descentralização, através da transferência de competências nas áreas mencionadas, exigirá maior esforço financeiro dos municípios, mas não deverá ter reflexos negativos deste que acompanhada pela transferência financeira corresponde.

Em conclusão, o município de Odivelas enfrenta um equilíbrio delicado entre o crescimento populacional e a sua capacidade de investimento. As transferências de competências e os desafios futuros exigirão uma gestão rigorosa e adaptável, com consequências para os investimentos da região. Não obstante, Odivelas procura posicionar-se para superar esses desafios e continuar a desenvolver-se.

Oleiros

Oleiros é uma vila portuguesa situada no distrito de Castelo Branco, com cerca de 5 000 habitantes e uma área de 465 quilómetros quadrados. Estudar a realidade deste município adiciona uma dimensão valiosa ao presente trabalho, que até agora tem analisado municípios de maior dimensão e com maior capacidade económica e financeira. Embora Oleiros apresente uma realidade diferenciada, a análise desta vila enriquece o estudo do investimento local em Portugal. O município de Oleiros apresenta um comportamento semelhante à média dos municípios portugueses em todas as variáveis.

Para contextualizar a realidade das decisões financeiras do município e o respetivo impacto nos investimentos, foi conduzida uma entrevista semiestruturada ao Dr. Miguel Marques, Presidente da Câmara Municipal de Oleiros. Da entrevista, destacaram-se as seguintes ideias.

Na perspetiva do município, o investimento local em 2022 apresenta valores equiparados aos de 2003, devido ao aumento considerável da despesa corrente. Este aumento reflete o impacto da inflação, o crescimento dos custos operacionais e a necessidade de manutenção dos serviços públicos, que limitaram a capacidade do município de alocar recursos para novos investimentos. Adicionalmente, as transferências de competências aumentaram sem pacotes financeiros correspondentes, forçando o município a priorizar os fundos disponíveis para os apoios sociais e para as despesas com os recursos humanos. Esta situação obrigou as autarquias a redistribuir os recursos para atender a prioridades imediatas e a limitar investimentos de longo prazo. O Presidente da Câmara Municipal de Oleiros justifica a não utilização da capacidade total de endividamento com um certo “receio” de contrair dívida excessiva e não ser capaz de pagá-la devido a contingência internacionais. Apesar disto, o município planeia realizar investimentos de grande dimensão, como a construção de uma incubadora de empresas e a ampliação das zonas industriais, o que exigirá recorrer ao serviço da dívida por falta de capitais próprios.

Os fundos comunitários têm sido essenciais para os investimentos do município de Oleiros no passado, presente e futuro, mas a dificuldade em recorrer a esses fundos deve-se à fraca capacidade financeira e de execução do município, ou seja, a falta de recursos e experiência. Apesar de pertencer à Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa onde o acesso aos FC é negociado em conjunto, o município de Oleiros enfrenta desafios únicos. A sua limitada capacidade administrativa e técnica dificulta a preparação e gestão de projetos complexos, resultando numa menor competitividade na captação de recursos. Paralelamente, o tipo de investimento em Oleiros está fortemente condicionado por questões demográficas e pelas assimetrias regionais. Na perspetiva do autarca, é crucial pensar em investimentos que incentivem a fixação da população e das indústrias, criando emprego, assim como, investimentos pensados para a população mais envelhecida, que representa uma parte significativa do município.

Em relação a novas formas de financiamento, o presidente não mencionou nenhuma e afirmou que “os fundos comunitários são a única opção”⁸³. Municípios de pequena dimensão, como Oleiros, não têm receitas próprias suficientes para sustentar investimentos e ainda concedem benefícios fiscais para atrair empresas. Desta forma, “os novos modelos de financiamento terão de ser tratados sempre em conjugação com a Associação Nacional de Municípios e com o Estado Central”⁸⁴. Contudo, o autarca mostrou-se

⁸³ Dr. Miguel Marques, Presidente da Câmara Municipal de Oleiros.

⁸⁴ Dr. Miguel Marques, Presidente da Câmara Municipal de Oleiros.

disponível para discutir modelos de financiamento e destacou a necessidade de uma “melhor distribuição dos fundos para as autarquias por parte do Estado Central”⁸⁵.

Ponta Delgada

Ponta Delgada, cidade situada na ilha de São Miguel, é o principal município da Região Autónoma dos Açores. Com uma população de cerca de 67 000 habitantes e com uma área de aproximadamente 230 quilómetros quadrados, o município de Ponta Delgada segue uma trajetória alinhada com a média nacional portuguesa, apresentando resultados consistentes nos quatro indicadores considerados⁸⁶. Para contextualizar as decisões financeiras do município e o respetivo impacto no investimento, foi conduzida uma entrevista semiestruturada ao Dr. Pedro Cabral, Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada, com o apoio da Dra. Joana Filipa, Diretora do Departamento Financeiro da Câmara Municipal de Ponta Delgada. Da entrevista, destacaram-se as seguintes ideias.

O investimento em Ponta Delgada tem sido fortemente afetado por fatores internacionais e pelo elevado grau de endividamento municipal. Estes fatores forçaram uma reorientação do investimento, priorizando as necessidades sociais da população local, reconhecendo que são as pessoas quem mais sofrem com as contingências internacionais. Como resultado, houve uma retração nos gastos de investimento em prol das funções sociais, especificamente nos cuidados aos idosos e incentivos à natalidade, e de benefícios fiscais, como a isenção de IMT e IMI para os jovens. “É uma opção política deixar na economia da cidade e do concelho montantes disponíveis para investir”⁸⁷, afirmou o presidente. Tornou-se imperativo colocar as pessoas em primeiro lugar, refletindo-se num aumento das despesas de funcionamento em detrimento das despesas de investimento. Contudo, o crescimento das despesas de investimento após 2017 foi impulsionado pelo aumento das receitas próprias – “Em 2017, ocorreu um fenómeno imobiliário, as transações de imóveis foram a principal responsável pelo aumento de receitas das câmaras, note-se que de 2016 para 2017 a receita em Ponta Delgada do IMT cresceu 123% e se compararmos com 2022 o aumento é de 317%.”, explicou.

Ponta Delgada, a par de muitos municípios portugueses, opta por uma gestão prudente das contas públicas, diminuindo o endividamento em vez de o aumentar. Apesar da autarquia estar em processo de recuperação de níveis elevados de endividamento, resultantes da internalização de uma empresa pública municipal, o autarca acredita que o endividamento controlado pode promover o investimento na região. Por essa razão, após a estabilização da sua dívida, o recurso ao endividamento será direcionado para complementar projetos financiados pelos fundos europeus, como os bairros económicos digitais, e para construir infraestruturas físicas necessárias, como escolas e campos de futebol. Não obstante, a justiça

⁸⁵ Dr. Miguel Marques, Presidente da Câmara Municipal de Oleiros.

⁸⁶ Ver na Tabela IX.

⁸⁷ Dr. Pedro Cabral, Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada.

social é uma consideração fundamental, garantindo que os investimentos se prolongam no tempo, gerando benefícios para as gerações futuras.

Os programas apresentados pelos quadros comunitários muitas vezes não estão alinhados com as prioridades de Ponta Delgada, levando a um subaproveitamento dos fundos disponíveis. Por exemplo, embora a transição energética seja uma preocupação europeia importante, não reflete as necessidades locais imediatas de Ponta Delgada. A acessibilidade, por outro lado, é uma preocupação atual que carece de apoio dos quadros comunitários atuais. Além disso, o endividamento excessivo do município dificulta o financiamento da componente não financiada dos projetos.

Um dos principais desafios apontado pelo Dr. Pedro Cabral é a burocracia e a complexidade da contratação pública, que frequentemente atrasam projetos municipais, resultando em obras menos atuais e adequadas. Além disso, desafios relacionados com as questões ambientais, a transição digital, o envelhecimento da população e a falta de habitação devem ser abordados de forma integrada. O futuro do investimento na cidade também depende da aposta contínua no turismo de qualidade, através do equilíbrio entre o desenvolvimento económico da região e a preservação ambiental.

Para garantir um crescimento sustentável e inclusivo na região, o investimento deve ser planeado de acordo com as necessidades da população, não apenas com as fontes de financiamento disponíveis. A descontinuidade geográfica e os custos de insularidade afetam a priorização dos investimentos, tornando essencial a adaptação constante às realidades sociais. O município de Ponta Delgada sugere a realização de projetos de investimento através de Comunidades Intermunicipais (CI), para melhor aproveitamento dos recursos locais. Paralelamente, os municípios devem encontrar novas formas de financiamento, como obrigações verdes e financiamentos associados à sustentabilidade, amplamente utilizados na Europa. Por fim, foi sugerida uma Nova Lei das Finanças Locais, pois a legislação atual é “complexa, pouco transparente, contraditória e redutora”⁸⁸. Uma nova legislação deve ser adequada aos desafios e tendências demográficas, permitindo uma gestão financeira mais eficiente e alinhada com as necessidades contemporâneas da região.

Sintra

Sintra é uma cidade portuguesa situada na Área Metropolitana de Lisboa, com uma população de cerca de 400 mil habitantes e uma área aproximada de 320 quilómetros quadrados. Este município destaca-se como o caso de estudo com maior capacidade económica e financeira. Ao compararmos Sintra com os demais municípios portugueses, observamos um comportamento muito alinhado com a média nacional em todas as variáveis analisadas⁸⁹. Para compreender melhor a realidade do investimento local no município de Sintra, foi solicitada a realização de uma entrevista semiestruturada. Na

⁸⁸ Dr. Pedro Cabral, Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada.

⁸⁹ Ver na Tabela IX.

impossibilidade de realizar a entrevista, foram enviadas as respostas às questões previamente definidas. A vereadora do Pelouro das Finanças, Administração e Património e do Pelouro da Contratação Pública, Dra. Piedade Mendes foi a responsável por fornecer estas respostas.

Nos últimos anos, o investimento direto *per capita* em Sintra superou os níveis registados entre 2003 e 2016. O atraso inicial no investimento deveu-se à mudança de ciclo político em 2013 e à necessidade de planeamento a médio e longo prazo. A intervenção da troika também contribuiu para a contenção da despesa pública, impactando negativamente o investimento inicial.

A despesa com pessoal aumentou substancialmente de 29 milhões de euros em 2003 para 73 milhões em 2023⁹⁰. Este aumento deve-se a fatores estruturais, incluindo a transferência de competências na área de educação e a internalização de funcionários de empresas municipais extintas. Sintra eliminou a sua dívida bancária até o final de 2023. Pelo que, a gestão financeira focou-se em financiar investimentos exclusivamente com fundos próprios, reestruturando as despesas correntes e reduzindo o serviço da dívida de 79 milhões de euros em 2014⁹¹.

Os fundos comunitários representam apenas 2-3% da receita total de Sintra. Esta proporção constante ao longo dos anos justifica-se pelo aumento significativo da base de receitas correntes, principalmente de impostos municipais e transferências correntes. A complexidade dos processos de contratação pública e a escassez de materiais e mão-de-obra têm causado atrasos na execução dos investimentos, resultando em excedentes orçamentais. Esses excedentes não podem ser imediatamente utilizados nos novos orçamentos, causando desafios na gestão financeira e na execução dos projetos.

A descentralização de investimentos em educação, saúde e habitação social tem pressionado os orçamentos municipais. Sintra enfrenta desafios na manutenção e construção de novos equipamentos públicos, com um foco crescente na adaptação às mudanças climáticas e na transição ecológica. Um exemplo notável é a construção de um hospital com fundos próprios, um modelo único de investimento público em Portugal. Este projeto só foi possível devido à autonomia financeira do município, resultado de uma estratégia de financiamento bem planeada.

Em resumo, destacamos a capacidade de Sintra em gerir as suas finanças de forma eficaz, adaptando-se às mudanças legislativas e económica, enquanto continua a investir em projetos essenciais para a comunidade.

Tavira

Tavira é uma cidade portuguesa situada no sul de Portugal, com uma população de aproximadamente 28 000 pessoas e uma área de cerca de 607 quilómetros quadrados. De modo geral, o comportamento

⁹⁰ Dados mencionados nas respostas fornecidas pelo município de Sintra. Em 2022 as despesas com pessoal foram 68 milhões de euros.

⁹¹ Dados mencionados nas respostas fornecidas pelo município de Sintra.

do município de Tavira acompanha as tendências dos demais municípios portugueses nas diversas variáveis analisadas. Para compreender melhor as decisões financeiras do município e impacto destas nos investimentos realizados ao longo do período analisado, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a Dra. Ana Paula Martins, Presidente da Câmara Municipal de Tavira. Da entrevista, destacam-se as seguintes ideias.

Os valores para o investimento no município de Tavira em 2022 são muito próximos aos de 2003 por duas razões segundo a presidente da Câmara Municipal: 1º - o Código de Contratação Pública (CCP) tornou a contratação pública extremamente burocrática, afetando todo o processo desde a contratação do projeto até à fase da empreitada e em 2º - houve uma diminuição na construção desde a crise financeira de 2008 e a pandemia, causada pela falta de mão-de-obra e de materiais. A burocracia dificulta a concretização dos investimentos, tornando difícil a conclusão dos projetos. Como a presidente afirmou: “Neste momento, gastar dinheiro num investimento é difícil”⁹².

Apesar dos municípios terem enfrentados problemas financeiros no passado, que poderá ser também uma causa para a diminuição do investimento, as despesas correntes têm assumido uma proporção cada vez maior do orçamento, com reforço nas áreas culturais, desportivas e sociais. A transferência de competência também exigiu a contratação de mais pessoal, refletindo-se no crescimento das despesas correntes.

Embora o município não precise de atingir o limite da sua capacidade de endividamento, a Lei dos Compromissos exige que os projetos só sejam lançados se houver fundos disponíveis. Devido à demora na execução das empreitadas, o município tem mantido capitais próprios para realizar os seus investimentos. No entanto, para os projetos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) será necessário recorrer ao endividamento. Relativamente aos fundos comunitários, a presidente mencionou que a taxa de comparticipação tem diminuído consideravelmente. “Atualmente, o foco está na maturidade dos projetos (para a aprovação de candidaturas) e as verbas disponíveis são cada vez menores”⁹³

Os desafios do investimento apontados pelo município de Tavira estão muito relacionados com a legislação e burocracia, nomeadamente o CCP pouco ágil, e a falta de mão-de-obra. Além disso, surgem novas direções e padrões emergentes que os municípios em geral terão de enfrentar. A questão da habitação necessita de auxílio do Estado, com empréstimos excecionais e/ou linhas de financiamento exclusivas aos municípios. Outra questão relaciona-se com a proximidade à população e a necessidade de suprir lacunas não preenchidas pela administração central, fazendo com que os municípios assumam a requalificação de equipamentos coletivos (ex. escolas e centros de saúde). “Isto representará uma

⁹² Dra. Ana Paula Martins, Presidente da Câmara Municipal de Tavira.

⁹³ Dra. Ana Paula Martins, Presidente da Câmara Municipal de Tavira.

mudança de paradigma, canalizando o investimento para estas áreas em detrimento da requalificação do espaço público”⁹⁴.

No Algarve, a questão da falta de água é um exemplo de como o contexto pode alterar as prioridades ao longo dos anos. Portanto, os municípios precisam de adaptar os seus investimentos para atender às novas necessidades e desafios emergentes.

Vila Real

Vila Real é uma cidade portuguesa situada no norte de Portugal, possui uma população de aproximadamente 50 000 habitantes e abrange uma área de cerca de 380 quilómetros quadrados. O comportamento do município de Vila Real, em geral, segue a tendência média dos demais municípios portugueses em todas as variáveis analisadas.

Para compreender melhor as decisões financeiras do município e impacto destas nos investimentos realizados ao longo do período analisado, foi realizada uma entrevista semiestruturada ao Dr. Filipe Machado, Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da Câmara Municipal de Vila Real. Da entrevista, destacaram-se as seguintes ideias.

O investimento local em Vila Real é fortemente influenciado pelos Fundos Comunitários, cuja fase do ciclo do quadro comunitário determina a tendência do investimento: decrescente no início e crescente perto do fim do ciclo. O município reconhece que o investimento tende a seguir as diretrizes dos FC, que cada vez mais priorizam as despesas imateriais, como a formação profissional, questões ambientais, e projetos sociais, em vez de investimentos de capital. Embora uma parte significativa dos fundos disponíveis seja destinada ao investimento físico, o crescente foco das despesas correntes imateriais pode explicar a redução nos níveis de investimento local, refletindo uma mudança nas prioridades dos fundos europeus.

O município de Vila Real admite que não é uma prática comum investir com recursos próprios. No entanto, o processo de descentralização de competências, que implica despesas consequentes adicionais, é suficientemente sustentado pelas transferências correntes do Estado, cujos valores são suficientes para cobrir os custos.

Quanto ao endividamento, o município afirma que este instrumento é utilizado para complementar os investimentos financiados pelos fundos comunitários. Após o período da troika, durante o qual os municípios enfrentaram restrições financeiras rigorosas, incluindo limites para o endividamento, os municípios procuram manter uma situação equilibrada nas suas contas financeiras, e Vila Real não é exceção. Embora as regras para limitar o endividamento possam prejudicar o investimento, o Dr. Filipe Machado afirma que os limites foram positivos para a sustentabilidade das contas municipais. Por esta

⁹⁴ Dra. Ana Paula Martins, Presidente da Câmara Municipal de Tavira.

razão, o município de Vila Real prefere não utilizar a totalidade da sua capacidade de endividamento, optando por manter uma situação financeira equilibrada.

A realidade atual do município de Vila Real e a perspectiva de futuro do investimento municipal indicam uma contínua dependência dos fundos comunitários, incluindo a orientação do tipo de investimentos. O município de Vila Real não descarta a possibilidade de explorar novos modelos de financiamento. Contudo, experiências passadas menos positivas com parcerias-público-privadas fazem com que a administração municipal adote uma postura mais cautelosa na adoção de novos modelos.

Resultados dos casos de estudo

Após a apresentação dos casos de estudo, passamos para a análise detalhada dos resultados obtidos, com o objetivo de identificar as principais tendências recentes do investimento local em Portugal. Esta análise tem um duplo enfoque: por um lado, visa identificar os padrões gerais que atravessam os diferentes municípios estudados, refletindo desafios e estratégias comuns; por outro, procura destacar as particularidades e nuances de cada localidade, revelando como as características específicas influenciam as decisões de investimento local. Adicionalmente, realizamos uma análise mais aprofundada e fundamentada, com base em dados financeiros dos municípios em estudo, com o intuito de compreender não só as opções de investimento adotadas, mas também as razões subjacentes a essas escolhas. E isto inclui examinar a forma como os contextos locais – sejam eles económicos, sociais ou políticos – condicionam as políticas de investimento e as estratégias financeiras adotadas.

Procurarei igualmente realizar uma análise crítica às declarações dos entrevistados, o que proporcionará uma visão mais aprofundada das dinâmicas subjacentes aos desafios enfrentados pelas respetivas autarquias. Os casos de estudo foram selecionados para representar a diversidade da realidade portuguesa durante o período em análise, sempre com a preocupação de estudar municípios cuja realidade fosse semelhante ao comportamento médio dos municípios portugueses. A partir destes casos de estudo, emergiram vários resultados que ilustram as tendências e desafios comuns que impactam a maioria das autarquias locais, independentemente das suas especificidades.

Desta forma, podemos identificar as seguintes tendências emergentes no investimento municipal: a crescente dependência aos fundos comunitários, que tem registado uma diminuição das taxas de participação; os desafios enfrentados na gestão do endividamento, uma realidade que limita a capacidade de realizar novos investimentos e que impõe uma necessidade constante de prudência na sua gestão financeira; e, a pressão orçamental resultante da transferência de competências por parte do Estado Central para os municípios sem a correspondente contrapartida financeira. Simultaneamente, há municípios que afirmam o crescimento lento das receitas municipais como um obstáculo ao desenvolvimento local, uma vez que não acompanha o aumento das responsabilidades e necessidades de investimento. Estes fatores conduzem à necessidade urgente de otimização da gestão financeira local. Os municípios afinam, também, por um equilíbrio delicado entre as despesas de funcionamento e de

investimento, essencial para promover o desenvolvimento económico e melhorar a qualidade de vida das populações. Este equilíbrio é um desafio constante, especialmente em contextos de recursos limitados e exigências crescentes.

Para além das principais razões frequentemente apontadas por estes municípios para o comportamento do investimento local, há outros fatores que, embora menos mencionados, também contribuem para essa tendência. Entre as quais, destacam-se os eventos internacionais, como crises económicas e conflitos bélicos, que afetam negativamente o investimento local, bem como as opções políticas, com algumas autarquias a priorizar a satisfação de necessidades imediatas da população em detrimento de investimentos estruturais a longo prazo. Esta escolha é frequentemente motivada pelo desejo de manter o poder político, muitas vezes atendendo às expectativas de curto prazo que garantem apoio eleitoral, mas que comprometem o desenvolvimento sustentável.

As entrevistas realizadas permitiram identificar desafios comuns no que diz respeito ao investimento municipal. Entre os principais desafios, destaca-se a burocracia e a complexidade dos processos de contratação pública, que frequentemente atrasam a execução dos projetos de investimento. Além disso, a escassez de materiais e de mão-de-obra agravam os atrasos na execução dos investimentos, revelando uma necessidade urgente de repensar em estratégias para garantir maior eficiência. Outro desafio significativo está associado a uma tendência emergente no investimento local: a crescente valorização de questões imateriais, como a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida da população. Esta abordagem aponta para uma evolução na forma como os municípios devem planear os seus investimentos, indo além das necessidades imediatas e financeiras, ao considerar o impacto de longo prazo nas comunidades. Conforme destacado pelo município de Ponta Delgada, o investimento deve ser orientado de acordo com as necessidades da população, que são cada vez mais de natureza imaterial, e não apenas pelas fontes de financiamento disponíveis. Esta mudança de paradigma exige uma abordagem integrada e sustentável, que alinhe as expectativas da população com as possibilidades de desenvolvimento local.

Em suma, os resultados gerais revelaram um panorama de desafios comuns enfrentados pelas autarquias portuguesas, onde se observa uma fragilidade nas fontes de receitas próprias e uma vulnerabilidade à mudança nas políticas de financiamento da União Europeia. Esta situação impõe uma pressão nos orçamentos municipais, forçando muitos municípios a redirecionar recursos que seriam destinados a investimentos estratégicos para cobrir despesas operacionais resultantes das competências acrescidas. Cada município possui características únicas e enfrenta desafios particulares, e a análise detalhada de cada caso permite compreender as nuances dessas realidades. A diversidade dos contextos analisados sublinha a importância de estratégias diferenciadas e de políticas públicas adaptadas às especificidades locais. Assim, a avaliação dos saldos orçamentais, integrando perceções qualitativas e

métricas quantitativas, possibilita uma visão completa das dificuldades e realidades vividas por cada município, destacando estratégias adotadas e os resultados obtidos.

Analisar a evolução financeira destas autarquias através dos saldos orçamentais permite não apenas aprofundar a compreensão sobre a sua política fiscal, mas também avaliar se o seu desempenho económico e orçamental justifica as decisões tomadas em relação ao investimento local. Esta análise é crucial para entender se os recursos autárquicos estão a ser geridos de forma sustentável e se as autarquias estão a equilibrar, de forma adequada, as suas necessidades de investimento com as despesas correntes. Para tal, analisarei o saldo corrente⁹⁵, o saldo global⁹⁶ e o saldo primário⁹⁷ de cada caso de estudo (autarquia). De acordo com a “regra de ouro” das finanças públicas, o saldo corrente não deve ser negativo, ou seja, não devem ser pagas despesas correntes com receitas de capital, pelo que o valor do défice orçamental não deverá ser superior ao valor das despesas de investimento. O saldo global é especialmente relevante para esta análise, pois quando é negativo (défice), ele indica-nos uma parte substancial das necessidades de financiamento líquidas da respetiva autarquia, isto é, a necessidade de endividamento adicional nesse ano que levará ao aumento da sua dívida. Por outro lado, quando é positivo (excedente orçamental), indica-nos a capacidade de financiamento, ou seja, a capacidade de reduzir a dívida pública. Em suma, este saldo indica-nos se o município tem necessidade de recorrer ao endividamento (défice) ou a capacidade de diminuir o endividamento (superavit/ excedente). Por fim, o saldo primário indica qual seria o resultado orçamental caso não houvesse dívida pública.

O município de Arcos de Valdevez justifica as alterações nos seus padrões de investimento com base nos fundos comunitários. As ideias transmitidas revelaram que as opções políticas para o investimento municipal estão muito relacionadas com a poupança corrente, uma realidade estável em Arcos de Valdevez. A gestão financeira prudente demonstra ser possível utilizar poupança corrente para financiar investimentos. Ao analisar os saldos financeiros, observamos que ao longo do período em análise, o saldo corrente está estável, com um crescimento constante entre 2003 e 2022, onde o município cumpriu sempre a “regra de ouro”. O saldo global apresenta uma evolução positiva passando de um pequeno défice para um superávit confortável, o que reflete uma melhora significativa nas suas finanças, permitindo um maior nível de investimento sem aumentar a dívida. Já o saldo primário, apesar de um pequeno défice em alguns anos, em 2022 apresentou uma recuperação sólida. Esse município apresenta condições financeiras favoráveis à realização de investimento.

Tabela XI. – Evolução dos saldos financeiros do município de Arcos de Valdevez, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
-----	------	------	------	------	------

⁹⁵ Saldo Corrente = Receita Corrente – Despesa Corrente

⁹⁶ Saldo Global ou Efetivo = Receitas totais efetivas – Despesas totais efetivas

⁹⁷ Saldo Primário = Receita total (efetiva) – Despesa primária

Saldo Corrente	3 769,29	3 794,53	2 403,19	5 365,78	6 001,22
Saldo Global	-120,96	-633,21	2 139,47	868,91	10 461,60
Saldo Primário	1,13	1 120,58	1 104,67	- 219,74	784,05

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

O município de Braga tem experienciado mudanças significativas na gestão financeira devido ao processo de descentralização, que resultou no aumento da despesa corrente. Com isso, a capacidade de financiamento tornou-se cada vez mais dependente dos fundos comunitários e dos financiamentos bancários. A redução destes recursos tem exigido uma maior otimização da cobrança de receitas municipais e a procura de novas fontes de receita. No entanto, através das declarações dos seus responsáveis políticos, percebemos que a atuação do município poderá ser frequentemente percebida como um reflexo das diretrizes político-partidárias, sem mostrar autonomia ou inovação estratégica.

Apesar do aumento da despesa corrente, Braga tem uma capacidade de poupança corrente estável, o que permitirá financiar parte dos investimentos municipais. O saldo global era negativo, mas foi revertido, com o município a apresentar um excedente orçamental em 2022. O saldo primário mostra uma boa recuperação, refletindo uma boa gestão da dívida. Com uma situação financeira controlada, Braga demonstra uma volumosa capacidade financeira, o que proporciona um ambiente favorável à realização de novos investimentos.

Tabela XII. – Evolução dos saldos financeiros do município de Braga, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	19 218,09	30 059,04	20 820,01	15 281,57	28 369,43
Saldo Global	- 48 860,51	5 108,46	10 468,20	10 765,38	26 121,46
Saldo Primário	-48 728,79	3 148,73	1 866,50	- 973,73	6 679,51

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

O município de Câmara de Lobos tem enfrentado dificuldades financeiras devido ao elevado nível de endividamento. A sua gestão financeira tem sido focada na redução do endividamento e no aumento da eficiência das despesas correntes, com uma dependência significativa dos fundos comunitários. No entanto, as declarações oficiais são ambíguas, o que dificulta a compreensão clara das estratégias adotadas no que diz respeito ao investimento municipal.

Os dados financeiros corroboram esta situação: o saldo primário reflete a presença de uma dívida considerável, evidenciando a necessidade de uma gestão financeira mais prudente, o que limita os recursos disponíveis para novos investimentos. Não obstante, o saldo corrente tem apresentado um crescimento excedentário, e o saldo global tornou-se positivo a partir de 2012. Embora Câmara de Lobos

tenha feito progressos na redução do endividamento e na melhoria da sua situação financeira, a dívida continua a ser um fator restritivo para futuros investimentos.

Tabela XXX. – Evolução dos saldos financeiros do município de Câmara de Lobos, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	1 516,00	-2 024,50	1 623,50	3 046,66	7 104,22
Saldo Global	-1 127,00	-5 441,16	2 435,49	652,82	6 488,01
Saldo Primário	-1 096,00	-5 242,13	1 639,35	-4 449,23	-1 257,25

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Évora tem um perfil de investimento que reflete um equilíbrio entre a captação de fundos comunitários e a gestão de recursos próprios. Contudo a retórica utilizada tende a seguir uma cartilha política de responsabilização do poder central pelos problemas locais, sem oferecer soluções concretas e locais relativamente ao investimento. Os resultados financeiros mostram que Évora mantém uma gestão financeira equilibrada, com saldo corrente positivo, um saldo global em crescimento e excedentário, e um saldo primário, também, em melhoria e positivo.

A recorrente referência à agenda política do Estado Central como justificação para os atuais níveis de investimento no município de Évora oculta a ineficiência na gestão autárquica e na execução de projetos de investimento, especialmente tendo em conta a situação financeira excedentária que o município tem registado nos últimos dez anos. Este discurso parece mais uma forma de desviar a atenção das limitações na gestão interna do que reconhecer os reais obstáculos e oportunidades de investimento.

Tabela XIII. – Evolução dos saldos financeiros do município de Évora, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	1 113,16	121,40	2 120,66	3 808,66	14 332,09
Saldo Global	-2 729,28	1 727,61	9 120,08	6 395,07	13 833,96
Saldo Primário	-3 510,09	-1 573,45	3 799,52	5 724,52	8 687,00

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Odivelas, município situado na AML, enfrenta um crescimento populacional acelerado, acompanhado por uma maior procura por serviços. O aumento das despesas correntes poderá ter, inicialmente, comprometido parte do orçamento que poderia ser direcionado ao investimento. A transferência de competências do Estado para as autarquias resultou num aumento das despesas de funcionamento, dificultando a gestão financeira do município. Ainda assim, o discurso das autoridades

locais de Odivelas é frequentemente redundante e pouco explicativo, deixando muitas questões sem resposta.

Apesar deste município apresentar uma situação orçamental fragilizada no início do período, os últimos anos revelam uma mudança significativa, com um saldo corrente positivo, excedente orçamental e sem impacto negativo da dívida. Odivelas demonstrou uma recuperação sólida, refletindo uma gestão eficiente da dívida. O cenário financeiro recente mostra-se favorável, criando as condições ideais para a realização de novos investimentos.

Tabela XIV. – Evolução dos saldos financeiros do município de Odivelas, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	-1 260,46	11 787,41	9 038,55	20 019,38	50 187,94
Saldo Global	-2 670,62	2 455,76	10 243,19	12 272,88	52 459,42
Saldo Primário	-2 823,45	1 427,74	6 704,85	7 547,20	28 886,07

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

O município de Oleiros enfrenta muitos dos típicos desafios dos municípios do interior do país, como uma elevada dependência aos fundos comunitários e dificuldades na preparação e gestão de projetos complexos. Apesar disso, tem conseguido manter uma gestão financeira relativamente estável, embora a sua baixa capacidade administrativa e técnica limite o acesso a fundos europeus. O discurso dos responsáveis locais tende a recorrer a generalidades, sem apresentar soluções concretas para os problemas identificados.

A análise dos saldos orçamentais revela uma abordagem financeira prudente, com o município a demonstrar capacidade de financiar investimentos através de poupança corrente. O saldo primário reflete que Oleiros tem evitado acumular dívida significativa. No entanto, é importante salientar que o município de Oleiros opera com um encaixe financeiro mais limitado quando comparado com os restantes casos de estudo.

Tabela XVI. – Evolução dos saldos financeiros do município de Oleiros, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	1 394,62	2 132,88	488,14	990,39	3 989,74
Saldo Global	819,91	1 007,15	-506,41	565,90	4 264,96
Saldo Primário	1 261,94	1 059,08	-446,87	596,03	1 437,75

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Ponta Delgada apresenta resultados financeiros alinhados com a média nacional, mas o elevado nível de endividamento que enfrentou obrigou a uma reorientação dos investimentos, priorizando as necessidades sociais da população local. O saldo primário reflete essa preocupação com a dívida ao longo dos anos, passando de um saldo negativo para um saldo excedentário no final do período analisado. Observa-se um aumento das despesas de funcionamento em detrimento das despesas de investimento⁹⁸. No entanto, o saldo corrente demonstra que o município tem uma capacidade confortável para realizar investimento através de poupança corrente. Apesar dos progressos financeiros positivos, as declarações dos responsáveis políticos tendem a ser redundante e sem apresentar novas perspectivas ou soluções inovadoras para impulsionar o investimento na região.

Tabela XVII. – Evolução dos saldos financeiros do município de Ponta Delgada, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	2 970,74	6 164,88	4 122,97	9 428,24	22 165,55
Saldo Global	-3 595,73	-1 812,81	2 393,43	9 238,95	21 575,46
Saldo Primário	-3 650,97	-1 996,80	1 436,17	7 391,46	14 041,94

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Com base nas declarações fornecidas, constatamos que o município de Sintra segue uma trajetória distinta da tendência nacional relativamente ao investimento local. As declarações oficiais destacam frequentemente a grande disponibilidade financeira do município, sem abordar em profundidade os desafios de gestão da mesma. Os saldos financeiros da autarquia de Sintra corroboram a ideia de uma posição orçamental robusta, mas revelam uma certa incoerência entre os dados financeiros e as declarações, que não explicam adequadamente as decisões de investimento e de alocação de recursos.

Apesar destas inconsistências, é evidente que Sintra se encontra numa posição financeira muito sólida. O município apresenta grandes excedentes orçamentais, o que sugere uma gestão financeira eficaz, capaz de gerar poupança corrente e de reinvestir em áreas prioritárias. No entanto, a ausência de um plano de ação detalhado nas declarações oficiais, limitam a perceção sobre como esta solidez financeira pode ser aproveitada para enfrentar desafios futuros e fomentar o desenvolvimento do município através do investimento.

Tabela XVIII. – Evolução dos saldos financeiros do município de Sintra, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	10 467,20	28 168,39	26 674,24	56 343,11	149 570,30

⁹⁸ Como podemos observar no Anexo F.

Saldo Global	-11 271,09	3 997,41	52 740,12	43 326,52	125 514,00
Saldo Primário	-14 721,87	-15 150,57	17 596,74	38 267,95	81 285,10

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

O município de Tavira enfrenta desafios administrativos que têm impactado negativamente o ritmo dos seus investimentos. As justificações oficiais atribuem essa lentidão à complexidade burocrática, mencionando-a como o principal entreve à eficiência dos processos administrativos. Embora reconheça os obstáculos que a burocracia pode impor, Tavira apresenta uma gestão financeira sólida e confortável, demonstrando capacidade de gerar excedentes e poupança ao longo dos anos, desta forma, a explicação baseada na burocracia perde força. Quer o saldo corrente, global ou primário apresentaram um excedente orçamental muito significativo em 2022. Apesar destes resultados positivos, a lentidão no investimento municipal permanece um problema que merece ser abordado de forma mais assertiva. A gestão orçamental saudável, por si só, não garante a concretização de investimentos, pelo que Tavira necessita de superar as barreiras burocráticas e adotar medidas proativas para garantir que os seus recursos financeiros sejam eficazmente canalizados.

Tabela XIX. – Evolução dos saldos financeiros do município de Tavira, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	3 360,47	10 321,41	3 942,20	8 110,94	28 844,62
Saldo Global	-1 973,07	2 897,08	5 663,94	4 898,28	30 529,16
Saldo Primário	- 2 274,36	2 454,38	4 395,20	3 290,98	21 896,33

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

O município de Vila Real apresenta uma gestão financeira equilibrada, mas enfrenta desafios relacionados com a sua dependência aos fundos comunitário para realizar investimentos. Embora o discurso político local seja menos inflamado em comparação com outras autarquias, as declarações oficiais ainda carecem de detalhes, particularmente no que diz respeito ao uso e gestão desses mesmos fundos. Vila Real não tem enfrentado grandes problemas de endividamento, o que permitiu manter uma gestão orçamental estável. A análise dos saldos orçamentais revela uma trajetória de crescimento positivo e uma posição atual favorável para investir em infraestruturas e projetos estruturais.

Tabela XX. – Evolução dos saldos financeiros do município de Vila Real, entre 2003 e 2022 (em milhares de euros)

Ano	2003	2007	2012	2017	2022
Saldo Corrente	1 970,77	1 888,07	2 427,96	4 817,37	18 551,52
Saldo Global	159,26	1 363,55	2 432,93	730,94	24 679,92

Saldo Primário	-1 644,56	-820,88	1 605,10	-999,20	12 738,38
----------------	-----------	---------	----------	---------	-----------

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Concluindo a análise de cada caso de estudo, fica evidente que as autarquias portuguesas enfrentam desafios complexos na gestão do seu endividamento, particularmente devido à conjugação de fatores como a descentralização de competências, a dependência de fundos comunitários e as restrições financeiras impostas pelo Estado Central. A transferência de novas competências para os municípios tem ampliado as despesas correntes, muitas vezes sem o necessário reforço de recursos, o que limita significativamente a capacidade de realização de investimentos.

Os resultados mostram que, enquanto alguns municípios maiores, como Braga e Ponta Delgada, sugerem atualizações na Lei das Finanças Locais e o uso de Comunidades Intermunicipais para promover investimentos locais, outros como Oleiros e Évora, enfatizam a necessidade de uma redistribuição mais equitativa dos fundos e de uma descentralização efetiva. A dependência de fundos comunitários, embora seja uma realidade, representa uma vulnerabilidade, relativamente às variações nas taxas de participação e nas prioridades de financiamento, que podem comprometer o planeamento de longo prazo dos municípios. Além disso, o aumento das despesas correntes e a falta de autonomia financeira ameaçam a capacidade de manter o equilíbrio entre o investimento em infraestruturas e as crescentes necessidades sociais.

Por outro lado, a diversidade de desafios enfrentados por cada município revela a importância de políticas diferenciadas e adaptadas às suas especificidades. Municípios menores, como Oleiros, lutam contra a perda de população e a dificuldade em atrair indústrias, enquanto municípios turísticos ou de maior dimensão, como Braga, enfrentam um aumento significativo de despesas correntes. Este panorama evidencia a necessidade de uma nova abordagem legislativa que assegure uma melhor distribuição de recursos e promova uma gestão mais transparente e eficiente.

Assim, a análise sublinha a urgência de uma revisão das políticas públicas no sentido de garantir uma maior autonomia financeira para os municípios e uma descentralização administrativa efetiva. Apenas com estas reformas será possível superar os constrangimentos atuais no investimento municipal, e fomentar um desenvolvimento equilibrado em todos os municípios do país.

CONCLUSÃO

Esta investigação teve como principal objetivo analisar e refletir sobre as tendências mais recentes do investimento do poder local no contexto português, com o propósito de compreender as políticas de gestão financeira adotadas pelas autarquias e o seu impacto no investimento municipal. Com base numa amostra representativa de municípios, procurou-se identificar as variáveis determinantes que influenciam essas tendências. Para isso, foi realizada uma análise abrangente, que inclui tanto uma visão geral do comportamento médio do investimento local de todos os municípios portugueses, quanto uma análise aprofundada de dez casos de estudo, selecionados para refletir a diversidade territorial e a densidade populacional do país sem, se desviar das tendências gerais observadas. Ao longo do trabalho, foi possível obter uma compreensão mais clara do papel das autarquias na administração pública portuguesa, bem como os desafios financeiros e operacionais que enfrentam, especialmente no que toca ao equilíbrio entre o aumento de responsabilidades e a limitação de recursos.

A análise das tendências recentes de investimento municipal em Portugal revela um quadro empírico complexo e em constante transformação. Os dados analisados demonstram que, nos últimos anos, as autarquias têm enfrentado desafios financeiros significativos, que impactaram diretamente os níveis de investimento. As pressões orçamentais associadas ao processo de descentralização de competências destacam-se como um dos fatores principais, resultando num aumento expressivo da despesa corrente. Paralelamente, as autarquias precisam de equilibrar as despesas de funcionamento com as de investimento, num contexto de redução de receitas provenientes dos fundos comunitários. A análise das fontes de financiamento releva que a redução das receitas provenientes dos fundos comunitários tornou-se uma questão ainda mais crítica para o investimento municipal, especialmente num cenário em que as despesas correntes têm aumentado, tornando estas restrições financeiras ainda mais prejudiciais para a capacidade de investimento dos municípios. Ao mesmo tempo, os dados indicam que as autarquias locais não utilizam a sua capacidade total, mesmo dentro das limitações impostas pela legislação, representando mais uma restrição ao financiamento. Adicionalmente, verificou-se uma mudança nas prioridades de investimento, com um aumento dos investimentos de carácter imaterial, como a ação social, a educação e o ambiente, em detrimento dos investimentos ditos “estruturais”. Embora estes novos investimentos não apresentem resultados imediatamente visíveis, são essenciais para o desenvolvimento sustentável e para a qualidade de vida das populações.

Com base nas constatações empíricas obtidas ao longo da análise dos dados quantitativos, é igualmente pertinente integrar as perceções derivadas das entrevistas realizadas, que acrescentam uma dimensão qualitativa à investigação. As opiniões dos inquiridos trouxeram contributos sobre as dificuldades e estratégias adotadas no contexto do investimento local.

Através das entrevistas aos responsáveis políticos dos municípios que integram os casos de estudo podemos concluir que o risco associado à realização de investimentos através dos fundos comunitários

aumentou, em parte devido à diminuição das taxas de comparticipação e à redefinição nas prioridades de financiamento. Este novo contexto impõe desafios significativos, especialmente para os municípios de menor dimensão, cuja grande fonte de financiamento tem vindo a diminuir. É importante destacar que a maioria dos casos de estudo sublinhou o papel fundamental dos fundos europeus na viabilização de projetos locais, reforçando a sua relevância para o desenvolvimento municipal, apesar das crescentes restrições. Os inquiridos ainda apontaram a relação complexa entre o endividamento e o investimento, referindo que, embora tenham recorrido ao crédito para financiar os seus projetos, especialmente em situações em que as transferências do Estado e os fundos europeus se revelam suficientes, os limites impostos pela legislação dificultam a utilização plena deste recurso. Ao mesmo tempo, as restrições legais ao endividamento são percecionadas como uma forma de garantir a sustentabilidade financeira dos municípios, evitando que estes assumam compromissos que não possam honrar a longo prazo. Independentemente das restrições, alguns municípios afirmaram que a não utilização da sua capacidade total está muitas vezes associada à aversão ao risco.

A descentralização de competências promovida pelo Estado Central foi considerada um avanço, mas trouxe consigo novos desafios. As autarquias, sobretudo as de menor dimensão, viram-se sobrecarregadas com responsabilidades adicionais, sem o correspondente aumento de recursos financeiros e humanos. Os municípios passaram a ser tratados como uma mera extensão do Estado Central, funcionando mais como unidades desconcentradas do que como entidades verdadeiramente autónomas. Os inquiridos, responsáveis políticos de várias autarquias, manifestaram a opinião de que a descentralização é vista mais como uma transferência de problemas, do que uma verdadeira descentralização política. Desta forma, o risco associado à sobrecarga das despesas correntes resultante da descentralização sugere que, sem uma alteração significativa no modelo de financiamento, a capacidade de investimento a nível local pode sofrer ainda mais nos próximos anos.

Uma das principais questões que pretendia esclarecer era a razão pela qual o nível atual de investimento das autarquias locais portuguesas se mantém semelhante ao nível registado no início do período em estudo, 2003. Inicialmente, essa realidade parecia contraditória, considerando o aumento das receitas municipais e a redução do endividamento dos municípios ao longo do tempo. No entanto, à medida que aprofundi a análise do contexto da administração pública portuguesa, incluindo as dinâmicas municipais, e conduzi entrevistas com responsáveis políticos de diversas autarquias, comecei a perceber que o panorama de investimento local em Portugal é moldado por uma combinação de fatores que limitam a capacidade dos municípios realizarem investimentos adequados e essenciais para o crescimento e desenvolvimento económico das suas regiões. A gestão financeira local, enfrenta o desafio constante de equilibrar as necessidades imediatas com os objetivos de desenvolvimento de longo prazo, num contexto de recursos limitados e de exigências crescentes. De forma geral, o nível de investimento das autarquias portuguesas poderá estar diretamente relacionado com os seus resultados financeiros, ou seja, os municípios que conseguem gerar saldos orçamentais positivos, e volumosos,

terão mais capacidade para realizar investimentos com recursos próprios, sem depender excessivamente de fundos externos ou endividamento. Entretanto, quer a dependência dos fundos comunitários, quer o impacto da descentralização de competências são fatores que influenciam significativamente o volume de investimento atual.

O modismo e a adesão às teses neoliberais fez com que tornasse quase todo o investimento em despesa, confundindo o que é despesa com investimento, investimento importante para as pessoas, para o crescimento económico. Hoje exige-se sobre o decisor político que pondere devidamente os investimentos para que não seja considerado um risco. É preciso ter muita coragem hoje para promover investimento público. É fundamental que as autarquias continuem a ser um motor do desenvolvimento, através de uma distribuição equitativa de recursos, mas principalmente através da concretização de projetos de investimento adequados à realidade e especificidade de cada região.

O ónus das tendências atuais do investimento municipal está no Estado Central, que desempenha um papel crucial na definição das políticas e na alocação de recursos. O comportamento médio das autarquias portuguesas é enviesado pelos municípios de maior dimensão, cuja capacidade financeira e acesso a financiamento são significativamente superiores. Os municípios de menor dimensão, embora tenham ambições legítimas de realizar projetos de investimento ambiciosos e necessários para o desenvolvimento local, enfrentam obstáculos estruturais e financeiros diferentes das grandes autarquias. Não obstante, as grandes autarquias, como é o caso de Sintra, devem ser escrutinadas no que se refere ao investimento. Estas autarquias dispõem de condições financeiras favoráveis, o que teoricamente as coloca numa posição privilegiada para realizar investimentos significativos e impulsionar o desenvolvimento da sua região. No entanto, o nível de investimento atual em muitos destes municípios permanece surpreendentemente semelhante ao registado no início do século, relevando uma estagnação preocupante. As justificações apresentadas para este cenário têm sido vagas e insuficientes, centrando-se em fatores alheios à responsabilidade dos titulares dos cargos atuais, como mudanças de ciclo político e de prognóstica político. Tais explicações não podem justificar plenamente a inércia observada, especialmente quando há claras oportunidades de investimento. Este comportamento levanta questões sérias sobre a eficácia da gestão financeira e a capacidade de planeamento estratégico das grandes autarquias.

O futuro do investimento local em Portugal depende de uma reavaliação profunda das políticas públicas, especialmente no que se refere à descentralização e ao financiamento. O investimento público deve ser visto como um pilar fundamental para o crescimento económico sustentável e a melhoria da qualidade de vida, e não como uma despesa irresponsável. Sem uma mudança significativa no paradigma atual, os municípios continuarão a enfrentar grandes desafios na implementação de projetos de investimento reprodutivo que realmente beneficiem as suas comunidades. É necessária uma abordagem inovadora no investimento local, que se afaste do paradigma de contenção orçamental em prol de uma

visão de longo prazo. É importante adaptar as políticas públicas às necessidades locais, às necessidades reais das populações, sem sucumbir a uma visão simplista de que o Estado não deve intervir. A perspectiva de crescimento dos municípios deverá estar focada em investimentos que se perpetuem no tempo, antecipando a qualidade de vida da população local. Os titulares de cargos políticos locais devem largar a ideologia fácil e a perspectiva financeira redutora.

Em conclusão, esta tese propõe-se mais a incentivar uma reflexão aprofundada sobre o tema do que a fornecer uma resposta final ou uma conclusão definitiva. O objetivo principal é promover uma análise crítica e fundamentada, reconhecendo a complexidade das questões abordadas.

Dando seguimento a essa reflexão, destaca-se a importância de uma postura contracíclica por parte das autarquias, promovendo o investimento público mesmo em tempos de crise. Esta abordagem sublinha a visão de que o Estado, e em particular a administração local, têm a responsabilidade de assegurar o bem-estar da população, utilizando o investimento público como uma ferramenta essencial para o desenvolvimento socioeconómico.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Portuguesa, 1976

Lei n.º 79, de 25 de outubro de 1977, “Define as atribuições e competências das autarquias locais”, Diário da República n.º 247 – Série I, Assembleia da República.

Lei n.º 1, de 2 de janeiro de 1979, “Aprova a lei das finanças locais”, Diário da República n.º 1 – Série I, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 77, de 8 de março de 1984, “Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos”, Diário da República n.º 57 – Série I, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 98, de 29 de março de 1984, “Aprova o novo regime das finanças locais”, Diário da República n.º 75 – Série I, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 100, de 29 de março de 1984 “Revê a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, no sentido da atualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos”, Diário da República n.º 75 – Série I, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 1, de 6 de janeiro de 1987, “Finanças locais”, Diário da República n.º 4 – Série I, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 171, de 24 de junho de 1994, “Aprova o novo esquema da classificação funcional das despesas públicas”, Diário da República n.º 144 – Série I, Ministério das Finanças.

Lei n.º 42, de 6 de agosto de 1998, “Lei das Finanças Locais”, Diário da República n.º 180 – Série I, Assembleia da República.

Lei n.º 159, de 14 de setembro de 1999, “Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”, Diário da República n.º 215 - Série I-A, Assembleia da República.

Lei n.º 94, de 20 de agosto de 2001, “Quarta alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais)”, Diário da República n.º 192 - Série I-A, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 26, de 14 de fevereiro de 2002, “Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas”, Diário da República n.º 38 - Série I, Ministério das Finanças.

Lei n.º 2, de 15 de janeiro de 2007, “Aprova a Lei das Finanças Locais”, Diário da República n.º 10 – Série I, Assembleia da República.

Lei n.º 73, de 3 de setembro de 2013, “Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais”, Diário da República n.º 170 - Série I, Assembleia da República.

Lei n.º 75, de 12 de setembro de 2013, “Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”, Diário da República n.º 176 - Série I, Assembleia da República.

Lei n.º 50, de 16 de agosto de 2018, “Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”, Diário da República n.º 157 – Série I, Assembleia da República.

Lei n.º 51, de 16 de agosto de 2018, “Alteração à Lei das Finanças Locais e ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis”, Diário da República n.º 157 – Série I, Assembleia da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, J & Correia, A. (1999), *Manual de Contabilidade das Autarquias Locais*, Lisboa: Editora Reis dos Livros.
- Araújo, J. F. (2003), *A governação local e os novos desafios*, Braga: Universidade do Minho.
- Barca, F. (2009), *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels: European Communities.
- Bilhim, J. (2004), *A governação nas autarquias locais*, Coleção Inovação e Governação nas Autarquias, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Correia da Silva, J. (2009), Capítulo 1. Crescimento Económico, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Costa, C. (2013), Governador do BdP: Endividamento pode ser virtuoso se "gerar rendimento futuro", disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/governador-do-bdp-endividamento-pode-ser-virtuoso-se-gerar-rendimento-futuro-1610943>, consultado em abril de 2024
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2015), The New Public Service Revisited, *Public Admin Rev*, 75: 664-672.
- Domingos, A. E. (2019), A Transferência de competências para as autarquias locais portuguesas: uma reflexão sobre o processo em curso, *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 5(5), 47-82.
- Farah, M. F. S. (2011), Administração pública e políticas públicas, *Revista de Administração Pública*, 45, 813-836.
- Ferreira, E. P., & de Oliveira, A. P. (2014), O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias, *Questões Atuais de Direito Local*, (1), 61-80.
- Galhardo, R. M. B. (2017), A política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas, Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
- Lopes, R., Baptista, A. M., & Matos, C. (2022), *Meio século de poder local: as marcas do Partido Socialista*, Caleidoscópio.
- Madureira, C., Asensio, M., & Rodrigues, M. (2013), Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do Prace e do Premac, Lisboa: *Relatório_DGAEP*.
- Madureira, C. (2020), A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente, *Ler História*, (76), 179-202.
- Martins, P., & Correia, L. (2013), Determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 1(39), 41-64.
- Melo, A. L. (2013), Os fatores determinantes do endividamento dos municípios portugueses, Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças, Setúbal, Escola Superior de Ciências Empresariais.
- Mendes, S. S. C. (2009), A Nova Lei das Finanças Locais e Suas Repercussões na Gestão Municipal, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Coimbra, Escola Superior de Ciências Empresariais.
- Nabais, J. C. (2006), *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra: Almedina.
- Pereira, P., Dias, R., & Almeida, M. (2016), *Autarquias locais: democracia, governação e finanças*, Coimbra: Almedina.
- Teixeira, M. E. O., Rocha, R. M. S. M., & Miranda, N. M. (2015), As várias Leis de Finanças das Autarquias Locais, *Revista Jurídica Portucalense*, 119-157.

Thomas, V. (Ed.). (2001), *A qualidade do crescimento*, Editora UNESP.

Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007), *O poder local e a Europa*, Principia Editora.

ANEXOS

Anexo A – Atribuições das autarquias e Competências dos respetivos órgãos com base na legislação

Legislação/Ano	Lei n.º 79/77, de 25 de outubro	DL n.º 100/84, de 29 de março ⁹⁹	Lei n.º 159/99, de 14 de setembro ¹⁰⁰	Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto ¹⁰¹
Investimento Material	<ul style="list-style-type: none"> • Administração de bens próprios e sob sua jurisdição • Abastecimento público • Salubridade pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Administração de bens próprios e sob sua jurisdição • Abastecimento público • Salubridade pública • Equipamento rural e urbano • Saneamento básico • Energia • Transportes e comunicações • Saúde • Educação e ensino 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipamento urbano e rural • Energia • Transportes e comunicações • Educação, ensino e formação profissional • Saúde • Habitação • Saneamento básico • Polícia municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação e ensino • Saúde • Habitação • Transportes e comunicações • Polícia municipal • Praias marítimas, fluviais e lacustres

⁹⁹ DL n.º 77/84, de 8 de março

¹⁰⁰ Revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.

¹⁰¹ Novas competências dos órgãos municipais

**Investimento
Imaterial**

- Cultura e assistência
- Cultura, tempos livres e desporto
- Desenvolvimento
- Defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional
- Proteção civil
- Património, cultura e ciência
- Tempos livres e desporto
- Ação Social
- Proteção civil
- Ambiente
- Defesa do consumidor
- Promoção do desenvolvimento
- Ordenamento do território e urbanismo
- Cooperação externa
- Ação Social
- Cultura
- Património
- Áreas portuário-marítimas e urbanas de desenvolvimento turístico
- Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas
- Atendimento ao cidadão e defesa do consumidor
- Proteção e saúde animal
- Proteção civil
- Segurança alimentar
- Segurança contra incêndios
- Estacionamento público
- Modalidades afins de jogos de fortuna e azar

Anexo B. – Peso da receita corrente e as receita de capital na totalidade das receitas municipais, entre 2003 e 2022 (em percentagem)

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Corrente	64,37%	67,06%	68,02%	70,83%	74,82%	74,35%	70,18%	75,16%	72,81%	72,53%
Receita de Capital	35,63%	32,94%	31,98%	29,17%	25,18%	25,65%	29,82%	24,84%	27,19%	27,47%
Anos	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Corrente	76,20%	84,83%	86,81%	87,63%	86,18%	86,19%	84,20%	86,99%	83,90%	87,54%
Receita de Capital	23,80%	15,17%	13,19%	12,37%	13,82%	13,81%	15,80%	13,01%	16,10%	12,46%

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Anexo C. – Peso da despesa corrente e da despesa de capital na totalidade das despesas municipais, entre 2003 e 2022 (em percentagem)

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Despesa Corrente	53,95%	56,05%	56,39%	60,21%	62,01%	62,67%	62,92%	63,84%	65,19%	63,11%
Despesa de Capital	46,05%	43,95%	43,61%	39,79%	37,99%	37,33%	37,08%	36,16%	34,81%	36,89%
Anos	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesa Corrente	66,86%	70,49%	70,49%	71,33%	68,08%	68,70%	70,10%	69,60%	67,60%	70,73%
Despesa de Capital	33,14%	29,04%	29,51%	28,67%	31,92%	31,30%	29,90%	30,06%	32,40%	29,27%

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Anexo D. – Evolução das transferências provenientes da EU e o peso relativo das transferências da EU na Receita total dos 308 municípios portugueses, entre 2003 e 2022 (total e em percentagem)

Ano	Transferências da EU (€)	Receita Total (€)	Peso das transferências da EU na Receita Total (%)
2003	1 588 334,09	6 510 562,29	24,4%
2004	1 609 610,23	6 790 975,90	23,7%
2005	1 567 660,95	7 158 268,20	21,9%
2006	1 503 607,26	6 981 987,40	21,5%
2007	1 288 223,45	7 479 684,60	17,2%
2008	1 292 388,99	7 838 170,60	16,5%
2009	1 324 722,92	8 196 900,70	16,2%
2010	1 353 863,60	7 657 269,40	17,7%
2011	1 522 795,85	7 771 211,30	19,6%
2012	1 512 386,39	7 683 581,90	19,7%
2013	981 781,61	7 807 235,20	12,6%
2014	604 668,92	7 337 760,50	8,2%
2015	585 732,12	7 520 651,00	7,8%
2016	426 226,81	7 738 250,50	5,5%
2017	461 703,57	8 311 607,00	5,6%
2018	514 898,36	8 539 600,80	6,0%
2019	711 340,53	9 041 442,30	7,9%
2020	824 211,23	8 725 328,60	9,4%
2021	1 057 623,73	9 843 117,10	10,7%
2022	885 739,95	10 747 705,50	8,2%

Fonte: Pordata e Portal Autárquico

Anexo E – Variável 1 – Despesas de investimento (taxa de crescimento, em percentagem)

Município	Despesas de investimento	
	2003-2016	2017-2022
Arcos de Valdevez	-33,1%	3,3%
Braga	-91,7%	14,1%
Câmara de Lobos	-65,9%	-5,7%
Évora	-55,4%	113,0%
Odivelas	2,4%	73,5%
Oleiros	-34,7%	15,3%
Ponta Delgada	-80,5%	67,3%
Sintra	-66,2%	211,2%
Tavira	-59,4%	37,9%
Vila Real	-59,6%	49,6%

Anexo F – Variável 2 – Despesas de funcionamento (em percentagem da despesa total efetiva).

Municípios	Despesas de funcionamento							
	Materiais				Imateriais			
	2003	2013	2018	2022	2003	2013	2018	2022
Arcos de Valdevez	14,5%	29,0%	34,7%	32,0%	23,6%	35,6%	29,1%	31,1%
Braga	5,8%	19,0%	23,5%	45,1%	18,1%	49,7%	52,5%	53,1%
Câmara de Lobos	16,0%	32,5%	11,4%	19,1%	22,8%	21,1%	25,2%	33,0%
Évora	17,8%	39,6%	35,7%	32,8%	40,3%	47,0%	54,5%	49,3%
Odivelas	20,4%	28,8%	34,4%	29,0%	54,5%	58,2%	44,0%	46,3%
Oleiros	20,4%	32,1%	31,5%	30,4%	26,0%	33,2%	41,3%	42,6%
Ponta Delgada	14,9%	25,0%	28,3%	24,3%	27,8%	51,3%	48,3%	51,7%
Sintra	11,1%	19,9%	28,8%	27,8%	56,6%	66,6%	53,4%	49,8%
Tavira	19,0%	23,4%	26,8%	20,2%	34,9%	61,7%	56,1%	54,8%
Vila Real	18,7%	23,5%	33,4%	27,1%	31,8%	43,3%	45,2%	42,7%

Anexo G – Variável 3 – Endividamento (valor absoluto, em euros e taxa de utilização da capacidade de endividamento, em percentagem)

Município	Endividamento		
	Valor de 2022	Limite para 2022	% de utilização
Arcos de Valdevez	22 779 998	30 564 031	74,5%
Braga	116 729 960	143 850 845	81,1%
Câmara de Lobos	15 248 554	19 385 806	78,7%
Évora	52 353 327	67 180 259	77,9%
Odivelas	122 546 805	158 286 561	77,4%
Oleiros	10 280 121	13 414 997	76,6%
Ponta Delgada	51 422 735	70 518 837	72,9%
Sintra	307 690 301	383 854 610	80,2%
Tavira	37 623 269	43 096 598	87,3%
Vila Real	40 140 952	49 986 489	80,3%

Anexo H – Variável 4 – Fundos Comunitários (valor absoluto, em milhares de euros e taxa de crescimento, em percentagem)

Município	Fundos Comunitários		
	2003	2022	Taxa de crescimento
Arcos de Valdevez	5 792	5 066	-12,5%
Braga	13 379	6 041	-54,8%
Câmara de Lobos	7 280	3 296	-54,7%
Évora	8 482	3 469	-59,1%
Odivelas	7 273	4 321	-40,6%
Oleiros	2 752	1 215	-55,9%
Ponta Delgada	11 684	2 488	-78,7%
Sintra	16 389	4 449	-72,9%
Tavira	5 176	2 533	-51,1%
Vila Real	8 545	6 761	-20,9%

Anexo I – Guião de Entrevista

Caracterização do inquirido

1. Qual a entidade que representa? Qual o seu cargo e área de responsabilidade dentro da entidade?

Efeitos do investimento na economia local

a) Despesas de investimento

2. Qual a explicação para o facto do valor atual das despesas de investimento municipal *per capita* ser inferior (ou muito próximo) ao valor registado em 2003, não havendo um aumento significativo ao longo do período. Não seria de se esperar um crescimento ao longo do tempo? Porque que razão é que isso não ocorreu?

3. Ao analisar as despesas de investimentos dos municípios portugueses entre 2003 e 2022 é notável uma diferenciação na tendência entre 2003-2016 e 2017-2022. Gostaria de compreender, na sua opinião, o que justifica o decréscimo das despesas de investimento até 2016 e, porventura, o seu crescimento a partir de 2017.

b) Despesas de funcionamento

4. De que forma a relação entre as despesas de investimento e as despesas de funcionamento dos municípios tem se desenvolvido ao longo do tempo e quais são as implicações dessa evolução para a gestão financeira e estratégica municipal no futuro?

5. Como explica o crescimento mais prenunciado das despesas de funcionamento imateriais em detrimento das despesas de funcionamento materiais?

c) Endividamento

6. Ao analisar os dados financeiros, verificamos que as câmaras municipais estão significativamente abaixo da capacidade total de endividamento prevista na legislação. Ao excetuar o período de intervenção da troika (onde existiram restrições ao endividamento municipal), os municípios recorreram pouco ao serviço da dívida para financiar os seus projetos. Quais são as razões por detrás desta atitude?

d) Fundos Comunitários

7. Os fundos comunitários são uma parcela significativa nas receitas dos municípios e são importantes na concretização de projetos de grande dimensão. Embora representassem cerca de $\frac{1}{4}$ da receita dos municípios no passado, agora constituem cerca de 10% da receita total. Como justifica a redução da proporção das transferências da EU nas receitas totais municipais?

8. De que forma a redução da proporção das transferências europeias tem impactado os planos de investimento da autarquia? Que estratégias estão a ser adotadas para compensar essa diminuição de recursos e garantir a continuidade dos projetos de desenvolvimento local?

Desafios do investimento local

9. Não faz sentido que na última década tenha existido uma retoma do investimento, uma queda da participação dos fundos comunitários nos investimentos municipais e, mesmo assim, não haja um aumento do endividamento. Como é que justifica este acontecimento?

10. Quais são os principais desafios enfrentados pelo poder local na concretização e execução dos investimentos?

Futuro do investimento local

11. Que direções e padrões emergentes podem ser identificados nas estratégias futuras de investimento das autarquias locais para enfrentar os desafios atuais e preparar-se para o futuro? Poderão ser padrões de investimento mais voltados para aspetos de carácter imaterial ou poderão estar a surgir novos modelos de financiamento? Qual a sua prestativa neste assunto?

12. Na sua opinião, quais serão as consequências do processo de descentralização dos últimos anos relativamente às prioridades de intervenção autárquica no futuro? E de que forma isso irá se refletir na gestão financeira das autarquias?

Considerações finais

13. Há mais alguma informação relevante que gostaria de partilhar sobre o processo de investimento municipal na sua região?

14. Existe algum outro tópico que não tenha sido abordado, mas que considera importante para a compreensão das dinâmicas de investimento nos municípios portugueses nos últimos anos?